



La revisión concordataria en España mediante los Acuerdos de 1.976 y 1.979

Juan Fornés

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *Naturaleza y contenido de los Acuerdos.*—A) Principios informadores.—1. Principios básicos de los Acuerdos.—2. Referencia a los principios constitucionales. a) Principio de libertad religiosa. b) Principio de igualdad y no discriminación por razones religiosas. c) Principio de no confesionalidad. d) Principio de cooperación.—3. Consideración sintética.—B) Conexiones internas entre los Acuerdos.—C) El valor del Preámbulo del Acuerdo de 1976.—D) Contenido.—1. Planteamiento.—2. La posición jurídica de la Iglesia.—3. El valor del Derecho canónico.—III. *Valoración crítica.*

I. INTRODUCCIÓN.

«La Santa Sede y el Gobierno español (...) juzgan necesario regular mediante acuerdos específicos las materias de interés común que en las nuevas circunstancias surgidas después de la firma del Concordato de 27 de agosto de 1953 requieren una nueva reglamentación»¹. Y, en consecuencia, «se comprometen (...) a emprender, de común acuerdo, el estudio de estas diversas materias, con el fin de llegar cuanto antes a la conclusión de acuerdos que sustituyan gradualmente las correspondientes disposiciones del vigente Concordato»².

Estas palabras de la Introducción o Exposición de motivos³ del Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español, firmado en Roma

1. *Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español de 28 de julio de 1976*, en AAS (LXVIII), n. 8, 31 de agosto de 1976, pp. 509-512; B.O.E., 24 de septiembre de 1976.

2. *Ibid.*

3. De la Hera ha hecho notar que, en el Acuerdo de 1976, hay, en realidad, dos acuerdos: uno genérico, por el que las partes contratantes adquieren el com-

el 28 de julio de 1976 por el entonces Secretario de Estado, Cardenal Villot, y por el Ministro español de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, y ratificado el 20 de agosto del mismo año⁴, constituyen el marco apropiado para encuadrar el tema sometido a nuestra consideración en este trabajo: la revisión concordataria en España mediante un conjunto de instrumentos jurídicos, bilaterales o pacticios, denominados en los textos oficiales «Acuerdos».

En efecto, el régimen de las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado Español venía establecido, como es bien sabido, en el Concordato de 1953⁵. Un Concordato que, en el inicio de su relativamente breve periplo histórico⁶, mereció todo tipo de alabanzas por parte de amplios sectores de la doctrina jurídica y política⁷, pero que, sobre

promiso formal de revisar el Concordato de 1953, sustituyéndolo por una serie de Acuerdos; y otro específico, por el que la Santa Sede y el Estado español pactan en relación con dos materias bien concretas: el nombramiento de arzobispos, obispos residenciales, coadjutores con derecho a sucesión y Vicario general castrense, en primer lugar; y la regulación relativa al fuero judicial de clérigos y religiosos, en segundo término. El compromiso general de revisión del Concordato se encuentra incluido en la primera parte del texto, que, por lo demás, no lleva título que permita denominarla; de ahí que se hayan empleado los términos «Introducción» o «Exposición de motivos»; la regulación relativa al nombramiento de obispos y al fuero judicial de clérigos y religiosos se encuentra en la segunda parte del texto, que, además, es la que aparece específicamente denominada como «Acuerdo» [cfr. A. DE LA HERA, *Comentario al Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado Español de 28 de julio de 1976*, en «Ius Canonicum», 32 (1976), pp. 161 s.].

4. Vid. supra nota 1.

5. Cfr. A. MERCATI, *Raccolta di Concordati*, t. II, Vaticano, 1954, pp. 271-294; A. BERNÁRDEZ CANTÓN, *Legislación eclesiástica del Estado*, Madrid, 1965, pp. 251-265.

6. No parece, en efecto, que los veintiseis años que median entre 1953 —fecha del Concordato— y 1979 —fecha de los últimos Acuerdos— puedan considerarse como una larga vida para este instrumento jurídico. Pero si se tiene en cuenta, además, que la calificación de vejez del Concordato por parte de no pocos medios de opinión pública comienza a producirse mucho antes, habrá que reconocer que, en esas fechas, su ancianidad resultaría ciertamente prematura, sobre todo si se le compara con otros Concordatos. «Cuando, en los años sesenta —se ha escrito, a este respecto—, se acusaba de vejez al Concordato español de 1953, estaban vigentes (y lo siguen estando hoy) el Concordato portugués de 1940, el alemán de 1933, el austríaco de esa misma fecha, el italiano de 1929 y —para Alsacia y Lorena— el napoleónico de 1801» [A. DE LA HERA, *Iglesia y Estado en España (1953-1974)*, en «Études de Droit et d'Histoire, Melanges Mgr. H. Wagnon», Louvain-la-Neuve, 1976, p. 191].

7. Recientemente, se subrayaba lo siguiente: «Los elogios recibidos por nuestro Concordato de 1953 en la época de su redacción, no tienen par en la historia de las relaciones concordadas entre la Iglesia y los Estados (...). Se le consideró como un Concordato de tesis católica, expresión de la armonía existente entre Iglesia y Estado, y ejemplar para la renovación de la conducta de los Estados católicos con la Iglesia» (J. L. ACEBAL LUJÁN, *El Concordato de 1953*, en «Iglesia y comunidad política», Salamanca, 1974, p. 145). Algunas muestras de tales elogios

todo a finales de la década de los sesenta, entró aparatosamente en crisis, haciéndose necesaria, a juicio de unos y otros⁸, su revisión.

Esta revisión, según el parecer de los autores españoles que se ocuparon del tema, podía revestir tres modalidades: 1.^a) Supresión total o abolición del Concordato. Se pasaría, con ello, a un régimen de relaciones Iglesia-Estado basado exclusivamente en un sistema de fuentes unilaterales. 2.^a) Sustitución de un Concordato (el del 53) por otro Concordato. 3.^a) Sustitución progresiva del Concordato por una serie de Acuerdos parciales, que fueran afrontando, poco a poco, los temas que requerían una más urgente solución⁹.

pueden encontrarse en la bibliografía de esos años; por ejemplo, E. FOGLIASSO, *El nuevo Concordato español y el Derecho público eclesiástico*, en «Revista española de Derecho canónico», IX (1954), pp. 43-63; ID., *I principi del Diritto Pubblico Ecclesiastico nel Messaggio di Franco alle Cortes per il nuovo Concordato spagnolo*, en «Salesianum», XVII (1955), pp. 69-91; E. FERNÁNDEZ REGATILLO, *Sobre el nuevo Concordato entre la Santa Sede y el Estado español*, en «Razón y Fe», 148 (1953), pp. 117 ss.; ID., *El Concordato de 1953. Conferencias pronunciadas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid durante el curso 1953-1954*, Madrid, 1956. Sobre las críticas desmesuradamente favorables que el Concordato mereció desde una óptica política y periodística y también de parte de juristas de otras ramas de la ciencia del Derecho distintas al Derecho canónico, vid. las referencias de A. DE LA HERA, *Iglesia y Estado en España...*, cit., p. 183 y pp. 187 s.

8. Un resumen de lo que podríamos denominar «formalización oficial de la crisis concordataria» puede verse en A. DE LA HERA, *Iglesia y Estado en España...*, cit., pp. 192 ss., donde se encuentran, además, abundantes referencias bibliográficas. Vid. también, entre otros, ID., *Historia de un Discordato*, en «La Actualidad Económica», 847 (1974), pp. 63 s.; ID., *Comentario al Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español de 28 de julio de 1976*, en «Ius Canonicum», 32 (1976), pp. 153 ss.; J. GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, *Temática general de la revisión del Concordato español*, en «La institución concordataria en la actualidad», Salamanca, 1971, pp. 467-510; VARIOS, *Iglesia y comunidad política*, Salamanca, 1974; A. BERNÁNDEZ CANTÓN, *Elementos de Derecho eclesiástico español*, en el volumen de CATEDRÁTICOS DE DERECHO CANÓNICO DE UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS, *Derecho Canónico*, Pamplona, 1975, pp. 770-772. Muy recientemente se ha ocupado también del tema, haciendo un resumen de la evolución crítica del Concordato y de las distintas posiciones doctrinales relativas a su revisión, con orientadoras referencias bibliográficas, P. LOMBARDÍA, *El procedimiento de revisión del Concordato en España* (en curso de publicación en las actas de las reuniones de estudio sobre el tema «Mutamenti istituzionali e dinamica concordataria in Italia ed in Spagna», celebradas del 2 al 4 de octubre de 1978 en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Parma).

9. Así sistematizó Giménez y Martínez de Carvajal, por ejemplo, las distintas posibilidades que la revisión del Concordato —cuestión que ya prácticamente nadie discutía— ofrecía, en su estudio presentado en la Semana de Derecho Canónico, celebrada en Zaragoza en el mes de septiembre de 1970 y dedicada, precisamente, a la «institución concordataria en la actualidad» (cfr. J. GIMÉNEZ Y MARTÍNEZ DE CARVAJAL, *Temática general...*, cit., p. 477). El autor —si no inter-

De estas tres soluciones, al menos de un modo aparente y formal, se ha optado por la tercera, puesto que se ha revisado el Concordato a través de una serie de Acuerdos: uno en el año 1976 y cuatro en 1979. Lo que ocurre es que, al no haberse afrontado progresivamente y poco a poco, los temas más perentorios —si exceptuamos, claro está, los dos tratados en el de 1976—, sino, por el contrario, al haberse resuelto todos en bloque —aunque en instrumentos jurídicos formalmente separados—, nos hemos encontrado, al fin y al cabo, con una solución que combina las modalidades segunda y tercera antes indicadas; esto es, se han afrontado dos temas que parecían de particular urgencia, de acuerdo con las circunstancias sociales y políticas —por

pretamos mal su pensamiento— criticaba y rechazaba, en línea teórica, las posiciones doctrinales que, por razones de índole eclesiológica (incompatibilidad entre concordato y naturaleza de la Iglesia) o de índole jurídico-política, abogan por una supresión total del concordato, impugnando radicalmente la institución concordataria. Al mismo tiempo —y ya en línea práctica— se inclinaba por la solución de revisar el Concordato mediante acuerdos parciales —instrumentos jurídicos revestidos, naturalmente, de la característica fundamental de la bilateralidad, pero más ágiles, más flexibles, menos completos (son, cabalmente, parciales) que un Concordato—, que afrontasen y resolviesen los problemas más urgentes y graves. En estos puntos, el Concordato quedaría revisado; pero quedaría en vigor el resto del Concordato (cfr. *ibid.*, pp. 477 ss.). Para un resumen de las teorías impugnadoras de la institución concordataria en la actualidad, con una aguda y fundamentada crítica y con una clara definición de su postura, vid. también *Id.*, *Los Concordatos en la actualidad*, en el volumen de CATEDRÁTICOS ESPAÑOLES..., *Derecho Canónico*, cit., pp. 746-760. Desde esta perspectiva, reviste también interés —por el tema tratado, los datos que aporta y los apuntes críticos que realiza— el estudio de J. DE SALAZAR ABRISQUIETA, *El Concilio Vaticano II y los Concordatos*, en «La institución concordataria...», cit., pp. 47-102.

Por su parte, A. BERNARDEZ CANTÓN, *Elementos de Derecho eclesiástico...*, cit., pp. 771 s., ha sintetizado las tendencias que, sobre el tema de la revisión del Concordato español, se habían apuntado en la doctrina en cuatro: 1.ª) La sustitución del anticuado Concordato por otro de similares características; esto es, un Concordato global que afrontase todos los problemas existentes. 2.ª) La sustitución del Concordato por acuerdos parciales, si bien «dentro de esta postura caben diversas fórmulas que sus mentores no han precisado, pues cabe pensar que estos acuerdos parciales pudieran actuar sobre la base del vigente concordato, al que los acuerdos parciales irán introduciendo modificaciones, o bien que estos acuerdos parciales actuarían sobre un texto general concordatario, o simplemente que estos acuerdos parciales supondrían la supresión paulatina o radical de todo concordato dando lugar a una serie de textos reguladores de materias concretas que aparecerían simultáneamente o sucesivamente (tampoco se concreta)» (*ibid.*, p. 772). 3.ª) La postura extrema de quienes sostienen que debe prescindirse de toda relación concordataria —por su incompatibilidad con la naturaleza de la Iglesia—. Desde otro punto de vista, se argumenta por algunos autores que la libertad religiosa hace inútil el establecimiento de una relación concordataria. 4.ª) La regulación unilateral por parte del Estado de todo el fenómeno religioso, con una promulgación, en consecuencia, de un estatuto especial para la religión católica.

lo demás, ya superadas— del país: el nombramiento de obispos y el fuero judicial de los clérigos. Y ello ha dado lugar al Acuerdo de 1976. Pero, después, todas las demás cuestiones parecían revestir la misma urgencia —o no revestían ninguna¹⁰—, puesto que todas han sido resueltas en bloque en los cuatro Acuerdos de enero de 1979. Con lo que, a la postre, la solución definitiva ha sido la sustitución de un Concordato por una serie de cinco acuerdos; los cuales, en su conjunto, no son otra cosa, a nuestro juicio, sino otro Concordato.

Pues bien, el objeto del presente trabajo es doble: de una parte, examinar lo que en otro lugar hemos denominado «el nuevo sistema concordatario español»¹¹; esto es, presentar y analizar, en su conjunto, estos Acuerdos que han venido a sustituir al Concordato de 1953; y de otra parte, realizar una valoración crítica de estos instrumentos técnicos en los que se condensa, hoy por hoy, el régimen de relaciones entre la Santa Sede y el Estado español.

II. NATURALEZA Y CONTENIDO DE LOS ACUERDOS.

Formalmente los cinco Acuerdos son instrumentos jurídicos separados, independientes entre sí y relativos a temáticas distintas. En

10. Un dato verdaderamente significativo, a nuestro juicio, es el siguiente: mientras el Acuerdo de 1976 —con sus dos temas de singular urgencia— fue ratificado en el plazo de 23 días —es decir, con esas características de agilidad, celeridad, etc., que, según la doctrina que los defiende, tipifican, de algún modo, los Acuerdos parciales—, han transcurrido —en contraste con el anterior— nada menos que once meses desde la firma de los Acuerdos de 1979 hasta el intercambio de los instrumentos de ratificación.

11. El presente estudio, en efecto, recoge algunos aspectos de un trabajo más extenso que publicaré bajo el título *El nuevo sistema concordatario español (Los Acuerdos de 1976 y 1979)*, Pamplona, 1980. La revista «Ius Canonicum» me ha pedido un resumen para introducir este número monográfico sobre los Acuerdos y, con mucho gusto, he accedido a esta solicitud. Ello explica que en este trabajo se prescinda de muchos detalles, sobre todo de los relativos al contenido de los Acuerdos: en primer lugar, porque en este mismo número de la revista cada autor se ocupa de los distintos temas tratados en los Acuerdos (matrimonio; personalidad jurídica de los entes eclesiásticos; enseñanza; régimen económico; asistencia religiosa a las fuerzas armadas; etc.); y en segundo término, porque en el libro antes mencionado me ocupo más detenidamente de cada uno de los citados aspectos, y allí me permito remitir al lector interesado. En él se incluyen, además, varios Apéndices con los documentos básicos (Concordato de 1953 y Convenios complementarios; selección de textos de la Constitución española de 1978; los Acuerdos de 1976 y 1979) para conocer, en toda su dimensión, el desarrollo del Derecho concordatario en España en estos últimos años.

concreto —y pese a ser bien conocido de todos—, parece útil proceder aquí a su enumeración:

1. *Acuerdo de 28 de julio de 1976*. Fue ratificado —como ya hemos recordado antes— el 20 de agosto del mismo año. Trata de la regulación relativa al nombramiento de obispos y al fuero judicial de clérigos y religiosos.

2. *Serie de Acuerdos de 3 de enero de 1979*. Fueron firmados en Roma por el entonces Secretario de Estado, Cardenal Villot, y por el Ministro español de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja. El canje de los correspondientes instrumentos de ratificación tuvo lugar en Madrid el 4 de diciembre de 1979. La serie está compuesta por los cuatro Acuerdos siguientes:

a) Sobre *asuntos jurídicos*. Trata de distintos temas —difícilmente reducibles a una unidad sistemática—, tales como: organización de la Iglesia en España; personalidad jurídica de entes eclesiásticos; inviolabilidad de los lugares de culto y archivos eclesiásticos; días festivos; asistencia religiosa en establecimientos penitenciarios, hospitalarios y similares; efectos civiles del matrimonio canónico; etc.

b) Sobre *enseñanza y asuntos culturales*. Se trata de un Acuerdo —el más amplio de todos— en el que, de un modo un tanto prolijo y con un ánimo de descender a bastante detalle en ocasiones —aunque, en otros momentos, la regulación se hace genérica y poco operativa—, se afrontan los temas que, expresivamente, su título señala.

c) El Acuerdo sobre *asuntos económicos* se enfrenta con la revisión del sistema de aportación económica del Estado español a la Iglesia Católica.

d) Y, finalmente, el Acuerdo sobre *asistencia religiosa a las fuerzas armadas y servicio militar de clérigos y religiosos* regula lo concerniente a la doble materia indicada en el título¹².

Tenemos, pues, cinco Acuerdos que son —decíamos— formalmente independientes uno de otro, dotados de cierta autonomía y relati-

12. En adelante, emplearemos, en las notas a pie de página y en el Apéndice incluido al final de este estudio, las siguientes siglas:

1. *Acuerdo de 28 de julio de 1976*: Ac.76.

2. *Acuerdos de 3 de enero de 1979*:

a) Sobre *asuntos jurídicos*: AJ.

b) Sobre *enseñanza y asuntos culturales*: EAC.

c) Sobre *asuntos económicos*: AE.

d) Sobre *asistencia religiosa a las fuerzas armadas y servicio militar de clérigos y religiosos*: ARSM.

vos a temas distintos. Ahora bien, ¿están tan desconectados entre sí que no pueden formar un *corpus* unitario? O, por el contrario, ¿pueden constituir una unidad orgánica, un único cuerpo normativo?

A nuestro juicio, ocurre lo segundo. Y ello por tres razones: a) porque los principios que los informan son los mismos; b) porque hay conexiones internas entre ellos y, en concreto, remisiones o referencias expresas al de 1976; y c) porque la primera parte de este último Acuerdo —es decir, su importante Preámbulo o Exposición de motivos— es común a todos e introduce no sólo el Acuerdo del 76, sino todos.

Veamos brevemente estas tres razones.

A) *Principios informadores.*

1. *Principios básicos de los Acuerdos.*

Pese a ser una cláusula de carácter genérico, es lo cierto que en todos los Acuerdos de 1979 se señala textualmente que «la Santa Sede y el Gobierno español procederán de común acuerdo en la resolución de las dudas o dificultades que pudieran surgir en la interpretación o aplicación de cualquier cláusula del presente Acuerdo, *inspirándose para ello en los principios que lo informan*»¹³. Vemos, pues, una referencia expresa —aunque genérica— a los principios básicos o inspiradores de todos los acuerdos.

Pues bien, ¿cuáles son esos principios? ¿Son, realmente, comunes a todos los Acuerdos? Tratemos de responder a estos dos interrogantes.

Por de pronto, para desvelar estos criterios inspiradores del conjunto de convenios, parece necesario —o, al menos, muy útil— recurrir a lo que los propios Acuerdos dicen en sus Preámbulos.

Nada de particular ofrecen, en este sentido, ni el Acuerdo jurídico, ni el relativo a la asistencia religiosa a las fuerzas armadas y servicio militar de clérigos y religiosos¹⁴.

En cambio, en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales se habla del reconocimiento por parte del Estado del «derecho fundamental a la educación religiosa», haciéndose notar, por otra parte, que el Estado español «ha suscrito pactos internacionales que garanti-

13. AJ a.VII; EAC a.XVI; AE a.VI; ARSM a.VII (el subrayado es nuestro). Por lo demás, es una reproducción literal del a.XXXV,1 del Concordato, en la que simplemente se ha sustituido la palabra «Concordato» por «Acuerdo».

14. Vid., en efecto, los escuetos preámbulos del AJ y ARSM, que se limitan, prácticamente, a introducir, sin más, el texto del Acuerdo.

zan el ejercicio de este derecho». Al mismo tiempo, se subraya que «la Iglesia debe coordinar su misión educativa con los principios de libertad civil en materia religiosa y con los derechos de las familias y de todos los alumnos y maestros, evitando cualquier discriminación o situación privilegiada». Se señala también que —a la vista de la importancia adquirida por «los llamados medios de comunicación social», que «se han convertido en escuela eficaz de conocimientos, criterios y costumbres»—, han de aplicarse «en la ordenación jurídica de tales medios, los mismos principios de libertad religiosa e igualdad sin privilegios que Iglesia y Estado profesan en materia de enseñanza». Finalmente, se hace referencia al «patrimonio histórico, artístico y documental de la Iglesia», que —al constituir una «parte importantísima del acervo cultural de la nación»— debe considerarse «al servicio y goce de la sociedad entera», por lo que «su conservación y su incremento justifican la colaboración de Iglesia y Estado»¹⁵.

Dos concretas observaciones, para lo que ahora nos interesa, se deducen de la lectura del Acuerdo sobre asuntos económicos: la primera, extraída del preámbulo; la segunda —en este caso—, del a. II. En el preámbulo, en efecto, se contiene una clara referencia —pese a ser implícita— a las leyes desamortizadoras, de la que se desprende que el Estado español trata de desvincularse decididamente de un título histórico que fundamenta su ayuda económica a la Iglesia, título que, de algún modo, comienza a considerar ya caduco o periclitado. Y así, mientras el a. XIX del Concordato de 1953 prescribía que «el Estado, a título de indemnización por las pasadas desamortizaciones de bienes eclesiásticos y como contribución a la obra de la Iglesia en favor de la Nación, le asignará anualmente una adecuada dotación», el preámbulo del Acuerdo sobre asuntos económicos hará notar, de una parte, que «el Estado no puede ni desconocer ni prolongar indefinidamente obligaciones contraídas en el pasado»; y de otra parte, para contrapesar ese fundamento jurídico, cuya desaparición, de algún modo, se insinúa, se recurrirá a una alusión —que no deja de resultar un tanto vaga— al «espíritu que informa las relaciones entre Iglesia y Estado», principio genérico del que se deduce que «en España resulta necesario dar nuevo sentido tanto a los títulos de la aportación económica como al sistema según el cual dicha aportación se lleve a cabo»¹⁶.

Con todo —y es la segunda observación a la que antes aludíamos—, en el a. II del Acuerdo se concretará mucho más, a nuestro juicio, ese «espíritu» que debe informar las relaciones entre Iglesia y Estado,

15. Preámbulo del EAC.

16. Preámbulo del AE.

que no es otro sino el «respeto absoluto del principio de libertad religiosa»¹⁷.

En resumen, el fundamento jurídico de la ayuda económica que el Estado presta a la Iglesia radicarán en el servicio que ésta rinde a la sociedad —en la línea de lo apuntado en segundo término por el Concordato del 53—, más que en las pretéritas y, al menos, tendencialmente caducas obligaciones jurídicas contraídas por el Estado. Y, en todo caso, teniendo siempre en cuenta uno de los principios que está en la base de estos Acuerdos: el principio de libertad religiosa¹⁸.

Pero, de todos los preámbulos, el más significativo para nuestro actual propósito —que, recordémoslo nuevamente, no es otro sino descubrir los principios básicos o inspiradores de los convenios—, es, sin duda, el del Acuerdo de 28 de julio de 1976.

Se trata, por lo demás, de algo que ya puso de relieve De Echeverría, cuando, en un comentario que dedicó a dicho texto normativo, llamaba la atención acerca de la existencia de «un preámbulo de extraordinaria importancia, en el que se contiene la motivación del acuerdo»¹⁹.

Tal motivación —que, a juicio del citado autor, responde también a las tendencias manifestadas en el documento del Episcopado español sobre «la Iglesia y la Comunidad política», de 23 de enero de 1973²⁰—

17. El a.II,1 AE es del siguiente tenor: «El Estado se compromete a colaborar con la Iglesia católica en la consecución de su adecuado sostenimiento económico, *con respeto absoluto del principio de libertad religiosa*» (el subrayado es nuestro).

18. Sobre el tema de la ayuda económica estatal a la Iglesia en el contexto de la polémica concordataria —y, por tanto, en momentos anteriores a estos Acuerdos, pero con datos y apreciaciones que resultan de interés—, puede verse la síntesis y observaciones de A. BERNÁRDEZ CANTÓN, *Elementos de Derecho eclesiástico...*, cit., pp. 788-790. Vid. también, A. ARZA, *Derecho patrimonial y Concordato*, en «La Iglesia en España sin Concordato: una hipótesis de trabajo», Madrid, 1977, pp. 107 ss.; principalmente, pp. 170-177 y 179-181.

19. L. DE ECHEVERRÍA, *La recíproca renuncia de la Iglesia y del Estado de los privilegios del fuero y de presentación de obispos*, en «Estudios eclesiásticos», n.º 201 (1977), p. 198. Presencia del preámbulo —bastante extenso— que llama más la atención si se pone en contraste este Acuerdo (con sólo dos artículos) con los firmados con anterioridad. «Ni el Acuerdo de 1941, ahora derogado, ni los subsiguientes de 1946 llevaban preámbulo alguno, prescindiendo aun de reseñar los plenipotenciarios que los suscribían. El Acuerdo de 1950 sobre la jurisdicción castrense ya reseñaba a éstos y dedicaba una frase vaguísima, coincidente con el título mismo del Acuerdo, a explicar su finalidad. Lo mismo ocurrió con el de 1962 sobre Universidades de la Iglesia» (ibid.).

20. Cfr. ibid., p. 200. El texto de la declaración episcopal puede verse en *La Iglesia y la Comunidad política. Documentos colectivos de los Episcopados católicos de todo el mundo 1965-1975*, edición preparada por I. MARTÍN MARTÍNEZ, Madrid, 1975, pp. 3-38.

bascula en torno a tres coordenadas: a) sociológica; b) ideológica; y c) jurídica²¹.

a) Por virtud del factor sociológico, se considera que las transformaciones producidas en la realidad social española, desde 1953 a nuestros días, son lo suficientemente importantes como para proceder a una revisión del Concordato, utilizando la técnica de los acuerdos específicos. «La Santa Sede y el Gobierno español —así comienza el texto del Acuerdo—, a la vista del profundo proceso de transformación que la sociedad española ha experimentado en estos últimos años, aun en lo que concierne a las relaciones entre la comunidad política y las confesiones religiosas y entre la Iglesia católica y el Estado (...), juzgan necesario regular mediante acuerdos específicos las materias de interés común»²² y, en consecuencia, se comprometen a revisar el Concordato.

b) En las palabras del preámbulo, queda de relieve también la motivación basada en lo que De Echeverría llama «factor ideológico»²³. Se habla, en efecto, de los principios fundamentales, establecidos por el Vaticano II, «a los que deben ajustarse las relaciones entre la comunidad política y la Iglesia»; principios que son estos cuatro: 1.º) «la mutua independencia de ambas partes, en su propio campo»; 2.º) «una sana colaboración entre ellas»; 3.º) «la libertad religiosa como derecho de la persona humana, derecho que debe ser reconocido en el ordenamiento jurídico de la sociedad»; 4.º) «la libertad de la Iglesia (que) es principio fundamental de las relaciones entre la Iglesia y los poderes públicos y todo el orden civil»²⁴.

c) Finalmente, se alude en el preámbulo a un factor jurídico-positivo, que fundamenta también la necesidad de la revisión concordataria. Es éste: «que el Estado español recogió en sus leyes el derecho de libertad religiosa, fundado en la dignidad de la persona humana (ley de 1 de julio de 1967), y reconoció en su mismo ordenamiento que debe haber normas adecuadas al hecho de que la mayoría del pueblo español profesa la religión católica».

Del análisis de los preámbulos —y, en especial, del correspondiente al Acuerdo de 1976— se deduce, en fin, que, en la base de estos convenios bilaterales, hay unos principios informadores. Por nuestra parte,

21. Cfr. L. DE ECHEVERRÍA, *La recíproca renuncia...*, cit., pp. 198-200.

22. Preámbulo del Ac.76.

23. *La recíproca renuncia...*, cit., p. 199.

24. Preámbulo del Ac.76.

si hubiéramos de sistematizarlos, diríamos, sintéticamente, que son estos cuatro:

- 1.º) El principio de libertad religiosa.
- 2.º) El principio de igualdad y de no discriminación por razones religiosas.
- 3.º) El principio de no confesionalidad.
- 4.º) El principio de cooperación entre los poderes públicos y las confesiones religiosas, y, en concreto, la Iglesia Católica.

Naturalmente, el principio de libertad religiosa y el de igualdad y no discriminación por razones religiosas se encuentran íntimamente ligados entre sí —pese a las conocidas discusiones de la doctrina y las dificultades prácticas que, en ocasiones, ha encontrado la jurisprudencia en este punto²⁵—, puesto que una de las exigencias del principio de libertad religiosa es, por lo menos, la no discriminación de los ciudadanos por razones de esta índole²⁶.

Al primero de dichos principios se hace referencia expresa —como hemos visto —en los preámbulos del Acuerdo del 76 y del relativo a enseñanza y asuntos culturales, por ejemplo, y en el a. II del concerniente a asuntos económicos; el segundo es recogido claramente en el Acuerdo sobre enseñanza; el tercero aparece en este Acuerdo —recuérdense, en esta línea, las alusiones a la fundamentación en pactos internacionales que garantizan el ejercicio del derecho fundamental a la educación religiosa; o el enfoque que se da al tratamiento del patrimonio histórico y artístico de la Iglesia—; en el Acuerdo sobre asuntos económicos y, de algún modo, en el de 1976, cuando se habla

25. Entre la abundante bibliografía que refleja esta cuestión, vid., por ejemplo, A. DE LA HERA, *Pluralismo y libertad religiosa*, Sevilla, 1971, pp. 29-57; F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Milano, 1958; A. C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, Milano, 1961; P. FEDELE, *La libertà religiosa*, Milano, 1963; N. CAPPONI, L. A. MISSIR, F. ONIDA, V. PARLATO, *Il separatismo nella giurisprudenza degli Stati Uniti*, Milano, 1968; F. ONIDA, *Uguaglianza e libertà religiosa nel separatismo statunitense*, Milano, 1970; F. CIULLINI, F. ONIDA, V. PARLATO, *Studi sul giurisdizionalismo pluriconfessionista nell'ordinamento canadese*, Milano, 1973.

26. Así lo expone, por ejemplo, la Declaración *Dignitatis humanae* del Vaticano II, cuando, en el contexto de la necesaria protección de la libertad religiosa por parte de los poderes públicos, subraya, con vigorosos trazos, que «el poder civil debe evitar que la igualdad jurídica de los ciudadanos, la cual pertenece al bien común de la sociedad, jamás, ni abierta ni ocultamente, sea lesionada por motivos religiosos, ni que se establezca entre aquellos discriminación alguna» (n. 6). Queda claro, pues, que una de las consecuencias de la tutela y promoción de la libertad religiosa es, cuando menos, la no discriminación por razones derivadas de esta materia.

de «mutua independencia», «sana colaboración»; etc.; y el cuarto —el principio de cooperación— es el claro motor de todos los Acuerdos y aparece en el preámbulo del 76 y en el del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales.

Por lo demás, no sorprende en absoluto que sean éstos los principios que informan el conjunto de los Acuerdos, puesto que, de algún modo, son también los que se desprenden de nuestro texto constitucional de 1978 en su tratamiento de los temas relativos al factor religioso. Y si bien en 1976, cuando se firma el primer Acuerdo, todavía no existía la Constitución actualmente en vigor, hay que reconocer que, en aquel momento, se produce un importante punto de inflexión en la evolución de acontecimientos políticos, que desembocarían primero en la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977²⁷ y, después, en la Constitución de 1978²⁸. No es de extrañar, por tanto, que ya, desde el primer momento, esas concepciones básicas estén presentes en todos los Acuerdos.

2. *Referencia a los principios constitucionales.*

Y si desde esta perspectiva acudimos a la Constitución de 1978, encontraremos que los principios que informan nuestro Derecho eclesiástico del Estado son en todo coincidentes con los que, por nuestra parte, hemos señalado para los Acuerdos.

En efecto, si de acuerdo con el esquema antes sugerido —que, naturalmente, sólo tiene el valor de una sistematización expositiva—,

27. Vid. Ley 1/1977 (B.O.E. de 5 de enero de 1977).

28. Al examinar el Acuerdo de 1976, De la Hera ha descrito así el cambio de sesgo producido: «La sustitución del Ministerio Arias por el Gabinete Suárez, en julio de 1976, poseyó una evidente intención reformista. La Corona toma finalmente la decisión de abandonar la fidelidad franquista del Gobierno Arias para dar a la política del país una dirección propia. No hay duda de que la decisión de iniciar un camino de reforma política fue tomada por el Rey y sus consejeros previamente a la dimisión del Presidente Arias Navarro; y que esta dimisión fue provocada con el propósito de dar entrada a un Gobierno que pudiese iniciar el camino de la nueva política, escogido por la Corona.

El Gobierno Suárez sube, pues, al poder, con el propósito deliberado de realizar en España una reforma política que conduzca en un plazo de no más de un año a la implantación de un tipo de democracia de corte occidental. Se puede hacer toda clase de reservas a la profundidad y credibilidad del programa de reforma; ello dependerá de la posición ideológica en que previamente se sitúe el posible observador crítico. Pero lo que aquí interesa destacar es la convicción, con la que el Gobierno inicia sus tareas, de que la reforma que se proyecta irá tan lejos por lo menos cuanto pueda ir la deseada por la mayor y más representativa parte de los fieles, el clero y la Jerarquía católica» (*Comentario al Acuerdo...*, cit., p. 156).

examinamos nuestro texto constitucional, podremos detectar sin dificultad la presencia de estos cuatro principios a los que a continuación nos referimos.

a) *Principio de libertad religiosa.*

Este principio se encuentra recogido en el a. 16,1, cuando, en el contexto sistemático «de los derechos fundamentales y de las libertades públicas»²⁹, «se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley»³⁰.

Dejando aparte los puntos relativos al ámbito del derecho de libertad religiosa —se reconoce expresamente que es un derecho individual y comunitario— y a sus límites —el orden público—, de dos observaciones concretas debemos dejar aquí constancia.

Es la primera de ellas la equivocidad con que es tratado el derecho de libertad religiosa en nuestro texto constitucional. En otras palabras, ¿es el derecho de libertad religiosa un derecho típico, autónomo con respecto a otros derechos fundamentales? O, por el contrario, ¿es un derecho más de los incluidos en el ámbito de los correspondientes a la «libertad ideológica»?

Si respondemos afirmativamente a lo primero, las únicas manifestaciones que merecerán una tutela del ordenamiento jurídico por este capítulo serán las manifestaciones típicamente religiosas; pero no aquellas manifestaciones que obedezcan a un planteamiento puramente negativo en materia religiosa, esto es, las propiamente ateísticas.

En cambio, si respondemos afirmativamente a lo segundo —el derecho de libertad religiosa incluido dentro de los derechos de libertad ideológica—, también estas últimas expresiones negativas —con repercusión en el ámbito social— merecerán una tutela del ordenamiento jurídico desde la óptica de un derecho de libertad religiosa, que ha perdido su tipicidad y ha quedado diluido entre los derechos a la pura opción ideológica.

Y hay que reconocer que el tratamiento conjunto de «la libertad ideológica, religiosa y de culto» en el a. 16,1 de la Constitución facilita enormemente este importante equívoco, que, a nuestro modo de ver, debe evitarse a toda costa. De ahí que el derecho de libertad religiosa deba conservar su tipicidad y autonomía; y por consiguiente, la tutela

29. Sección 1.ª del cap. II, Tít. I de la Constitución.

30. Artículo 16,1 de la Constitución.

del ordenamiento deba dirigirse a las manifestaciones sociales y comunitarias propias de la respuesta positiva al hecho religioso y no —siempre, naturalmente, dentro de este capítulo específicamente religioso— a las propias de una respuesta negativa —ateísmo— ante el factor religioso.

Bien es verdad que, en el proyecto de Ley de Libertad Religiosa que el Gobierno ha remitido a las Cortes³¹, parece haberse obviado esta equivocidad, al establecer en su a. 3.º,2 lo siguiente: «Quedan fuera del ámbito de protección de la presente ley las actividades, finalidades y entidades relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos o *la difusión de valores humanísticos* o espiritualistas u *otros fines análogos ajenos a los estrictamente religiosos*»³².

La segunda observación que aquí consignaríamos es la de que el derecho de libertad religiosa, tal y como queda configurado en el a. 16,1 de la Constitución, debe ser interpretado —a tenor de los criterios que inspiran nuestro texto normativo fundamental —a la luz de lo establecido en el a. 10,2 para todos los derechos fundamentales y libertades que la Constitución reconoce; esto es, «de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España»³³.

b) *Principio de igualdad y no discriminación por razones religiosas.*

Del examen de la Constitución, deducimos también que el segundo de los principios antes enunciados se encuentra expresamente formulado en el a. 14 —sobre la base de la norma general del a. 10,1³⁴— y en conexión con el a. 16,2.

En efecto, el primero de los preceptos citados subraya la igualdad de los españoles «ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, *religión*, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social»³⁵. Al paso

31. Vid. *Boletín Oficial de las Cortes*, Congreso de los Diputados, Serie A: «Proyectos de Ley», núm. 77-I, 17 de octubre de 1979, pp. 483-486.

32. Ibid. (el subrayado es nuestro).

33. Artículo 10,2 de la Constitución.

34. «La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social» (a.10,1 de la Constitución).

35. Artículo 14 (el subrayado es nuestro). En esta línea, el precepto proyec-

que el a. 16,2 supone un principio de garantía en relación con lo establecido en el a. 14, puesto que «nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias».

Detengamos un momento nuestra atención en esta cláusula de garantía, que se especifica por la no obligatoriedad de declaración sobre la propia religión o las personales creencias. Entendemos, en efecto, que el ámbito en el que se desenvuelve esta cláusula no debe sobrepasar sus propios límites. Y es que hay ocasiones en las que el ciudadano no está obligado, efectivamente, a declarar sobre sus convicciones religiosas; es él, sin embargo, quien desea declarar; y así está previsto, además, en el propio ordenamiento jurídico. Basta pensar —y es un ejemplo muy oportuno para el tema que aquí nos ocupa— en el sistema de aportación económica convenido entre el Estado español y la Santa Sede en el Acuerdo sobre asuntos económicos. A tenor del a. II,2, «el Estado podrá asignar a la Iglesia católica un porcentaje de rendimiento de la imposición sobre la renta o el patrimonio neto u otra de carácter personal (...). Para ello será preciso que cada contribuyente manifieste expresamente en la declaración respectiva su voluntad acerca del destino de la parte afectada».

Cuestiones similares pueden deducirse del proyecto de ley sobre libertad religiosa.

Es claro que, en estas ocasiones, es el ciudadano quien desea declarar —directa o indirectamente— sobre sus convicciones religiosas, aunque, naturalmente, no esté obligado a ello. De ahí que «en ausencia de tal declaración —dice el citado a. II,2 del Acuerdo sobre asuntos económicos—, la cantidad correspondiente se destinará a otros fines». Pero es claro también que cualquier obstáculo a la voluntaria declaración constituiría una aplicación indebida, por exceso, de esa cláusula de garantía contenida en el a. 16,2 de la Constitución, puesto que tal declaración debe ser tutelada y amparada por el ordenamiento jurídico.

Pero también puede traspasar sus justos límites la estricta aplicación de esa no obligatoriedad de declarar sobre las propias convicciones, si no se concede relevancia por el ordenamiento a la voluntaria declaración hecha por el ciudadano ante posibles conflictos personales que el cumplimiento de determinadas normas del mismo ordena-

tado en la futura ley sobre libertad religiosa, a la que hacíamos referencia más arriba, es plenamente concorde con la Constitución, puesto que en él expresamente se señala que «las creencias religiosas no constituirán motivo de desigualdad o discriminación ante la ley. No podrán alegarse motivos religiosos para impedir a nadie el ejercicio de cualquier trabajo o actividad o el desempeño de cargos o funciones públicas».

miento jurídico le plantee. Nos referimos, como es obvio, al tema de la objeción de conciencia. Tema de verdadero interés en el Derecho moderno, porque, en la medida en que un ordenamiento se basa en el pluralismo —o lo que es igual, en lo que decide la mayoría—, puede suceder con frecuencia que propugne o exija algo que repugne a un ciudadano en lo más profundo de sus convicciones. De alguna manera es éste un riesgo que late en nuestra Constitución, por virtud de su a. 1,1, y que, sin embargo, no se encuentra contrapesado por una adecuada regulación de la objeción de conciencia. Esta sólo es contemplada en el a. 30,2, a propósito del servicio militar; cuando, a nuestro modo de ver, se trata de una cuestión que puede plantearse por motivos muy diversos y que exigiría, por tanto, una más amplia regulación de la objeción de conciencia como elemento matizador del principio de igualdad y de no discriminación.

c) *Principio de no confesionalidad.*

El principio de *no confesionalidad* —presente también, como hemos visto, entre las concepciones básicas inspiradoras de los Acuerdos— se encuentra expresamente formulado en el a. 16,3 de la Constitución: «Ninguna confesión tendrá carácter estatal».

No es cosa de entrar aquí en toda la temática relativa al juego entre confesionalidad y libertad religiosa, ni en la concerniente a la compatibilidad de aquélla —la confesionalidad— con la doctrina del Vaticano II. Cuestiones, por lo demás, que no ofrecen, a nuestro modo de ver, más problema que el de su atento análisis, cosa que ha hecho la doctrina, para acabar poniendo de relieve —como no podía ser de otro modo— que ni la confesionalidad lesiona —o mejor, no tiene por qué lesionar— la libertad religiosa, ni el Vaticano II ha supuesto un viraje de tal categoría, que implique, *sic et simpliciter*, el arrumbamiento de la confesionalidad ³⁶.

36. La bibliografía sobre estos temas es muy amplia y bien conocida de los especialistas. Ello nos exime de hacer aquí una relación exhaustiva. Basta con recordar algunos de los trabajos más recientes aparecidos en el panorama científico español, en los que, por otra parte, se encuentran referencias bibliográficas muy completas. Así, por ejemplo, A. MOSTAZA, *Régimen de confesionalidad y de laicidad o separación entre la Iglesia y el Estado: valoración y perspectivas de los mismos*, en «La Iglesia en España sin Concordato: una hipótesis de trabajo», Madrid, 1977, pp. 69-105; ID., *Reflexiones en torno al Estado laico (o de separación Iglesia-Estado) y Estado confesional (o de alianza entre la Iglesia y el Estado)*, en «Estudios jurídicos en homenaje al Prof. Santa Cruz Teijeiro», Valencia, 1974, pp. 73-115; M. FRAGA IRIBARNE, *La confesionalidad del Estado*, en «Iglesia y comunidad política», Salamanca, 1974, pp. 161-167; A. DE LA HERA, *Confesionalidad del Estado y libertad religiosa*, en «Ius Canonicum», 24 (1972), pp. 87-104; A. DE FUENMAYOR,

Tampoco parece que sea éste el momento de detenernos en un examen pormenorizado ni de las causas, ni de los posibles efectos que el cambio constitucional —importante, sin ningún género de dudas— ha supuesto en este punto. Se ha pasado, como es bien conocido, de la confesionalidad formal y material, declarada unilateralmente por el Estado en nuestras Leyes Fundamentales³⁷ y reforzada por pacto bi-

La libertad religiosa, Pamplona, 1974; F. VERA URBANO, *La libertad religiosa como derecho de la persona (Estudio filosófico-jurídico)*, Madrid, 1971; vid, por ejemplo, pp. 96 s.; I. MARTÍN MARTÍNEZ, *Doctrina católica actual sobre las relaciones entre la Iglesia y el Estado*, en CATEDRÁTICOS..., cit., *Derecho canónico*, Pamplona, 1975, pp. 653-714; principalmente, por lo que a este tema se refiere, pp. 695-707; G. SUÁREZ PERTIERRA, *Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, Vitoria, 1978.

Como se sabe, el texto clave del Vaticano II en relación con toda esta cuestión es el contenido en el n. 6 de la Declaración *Dignitatis humanae*: «si en atención a peculiares circunstancias de los pueblos, se otorga a una comunidad religiosa determinada un especial reconocimiento civil en el ordenamiento jurídico de la sociedad, es necesario que al mismo tiempo se reconozca y respete a todos los ciudadanos y comunidades religiosas el derecho a la libertad en materia religiosa». Pues bien, el ya citado Prof. Martín Martínez, al comentar este texto, escribe unas significativas palabras que merece la pena transcribir: «El Vaticano II no ha tocado el problema de la confesionalidad de manera directa. Ha aludido a este tema incidentalmente y de soslayo al tratar de la libertad religiosa: 'Como la libertad religiosa que los hombres exigen para el cumplimiento de su obligación de rendir culto a Dios mira a la inmunidad de coacción en la sociedad civil deja íntegra la doctrina tradicional católica acerca del deber moral de los hombres y de las sociedades para con la verdadera religión y la única Iglesia de Cristo' (*Dignitatis humanae*, n. 1) (...). Cuando el Vaticano II se refiere a la posibilidad de que 'si en atención a circunstancias de los pueblos, se otorgase a una comunidad religiosa determinada un especial reconocimiento civil en el ordenamiento jurídico de la sociedad' tampoco se refiere de una manera directa al problema de la confesionalidad. Ese especial reconocimiento puede tener matices muy variados: puede ir desde el simple apoyo económico a la confesionalidad propiamente dicha (...). Lo único que pretende afirmar el Vaticano II es que, aun en el supuesto de aquel especial reconocimiento a una comunidad religiosa, quede firmemente garantizada la libertad religiosa para los miembros de otras religiones (...). Lo que el Concilio ha establecido como norma fundamental y general es la inmunidad de coacción, la libertad, en materia religiosa, sea el Estado confesional o no lo sea. Confesionalidad y libertad religiosa no son términos contradictorios, ni siquiera que el uno signifique una cierta limitación del otro» (*Doctrina católica actual...*, cit., pp. 701 s.).

37. La confesionalidad formal venía recogida en el a. 6 del Fuero de los Españoles, tanto en su primera versión de 17 de julio de 1945 («La profesión y práctica de la religión católica, que es la del Estado español, gozará de la protección oficial. Nadie será molestado por sus creencias religiosas ni el ejercicio privado del culto. No se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la religión católica»), como en su redacción revisada de la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, en la que, manteniéndose idéntico el primer párrafo, se sustituye el segundo, para adaptarlo a la doctrina del Vaticano II sobre la

lateral en el Concordato de 1953³⁸, a la no confesionalidad del a. 16,3 de la Constitución de 1978, que, a su vez —y como ya hemos apuntado—, está en la base de los Acuerdos con la Santa Sede (concretamente el a. VIII del Acuerdo jurídico deroga expresamente el a. I y el Protocolo final en relación con el mismo artículo del Concordato de 1953, en los que se reconocía la confesionalidad católica en el Estado español).

Dejemos, por tanto, constancia, sin más, de este importante dato —la no confesionalidad—, pero hagamos también alguna precisión con relación a este principio básico, que conecta con el otro principio que examinaremos a continuación: el principio de cooperación.

La precisión es ésta: si la confesionalidad debe entenderse no sólo en sentido formal —esto es, reconocimiento expreso en las normas constitucionales de una determinada confesión religiosa como confesión oficial del Estado—, ni sólo en sentido material —esto es, compromiso por parte de los órganos estatales de acoger en su ordenamiento jurídico los principios doctrinales de una confesión, a los que someterá todos sus actos de gobierno—, sino que debe entenderse también en sentido sociológico —esto es, la pura comprobación fáctica del dato real concerniente a la presencia mayoritaria de una determinada con-

libertad religiosa, en lugar de la tolerancia de cultos («El Estado asumirá —dice el segundo párrafo— la protección de la libertad religiosa, que será garantizada por una eficaz tutela jurídica que, a la vez, salvaguarde la moral y el orden público»).

También aparece la confesionalidad formal en la Ley de Sucesión, de 26 de julio de 1947, cuando en su a. 1.º se proclama que «España, como unidad política, es un Estado católico, social y representativo que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino».

Por lo que se refiere a la confesionalidad material, el texto más claro es el principio II de la Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958, en el que se establece que «la Nación española considera como timbre de honor el acatamiento a la Ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirará su legislación». Al mismo tiempo, el artículo 3.º de esta ley suponía un reforzamiento, por vía negativa, del principio II, al prescribir que «serán nulas las leyes y disposiciones de cualquier clase que vulneren o menoscaben los Principios proclamados en la presente Ley Fundamental del Reino». Vid. los «Textos refundidos de las Leyes Fundamentales del Reino», aprobados por Decreto 779, de 20 de abril de 1967, y publicados en el B.O.E. de 21 de abril de 1967. Sobre la confesionalidad española antes y después del Vaticano II, vid., entre otros, A. MOSTAZA, *Régimen de confesionalidad y laicidad...*, cit., pp. 75-80; A. BERNÁRDEZ CANTÓN, *Elementos de Derecho eclesiástico español*, cit., pp. 773-778.

38. «La religión Católica, Apostólica, Romana, sigue siendo la única de la Nación española y gozará de los derechos y de las prerrogativas que le corresponden en conformidad con la Ley Divina y el Derecho Canónico» (a. I del Concordato de 27 de agosto de 1953; vid. también el Protocolo final en relación con el a. I).

fesión religiosa³⁹—, quiere decir que este principio de no confesionalidad se encuentra matizado por la simple consideración de que, sociológicamente, la confesión católica es la mayoritaria entre los españoles. Matiz importante que conecta con el siguiente principio —el de cooperación— y, más en concreto aún, con la debatida cuestión, en las discusiones parlamentarias preconstitucionales, de la mención expresa de la Iglesia Católica. Una mención que, a nuestro juicio, resulta imprescindible, si es que no se quiere hacer caer por su propia base —ignorándolo— ese dato sociológico —real— de que la Iglesia Católica es prácticamente la única con presencia y con peso específico —institucional y corporativo— en España.

d) *Principio de cooperación.*

Pero hemos hecho referencia ya al último de los principios mencionados: el principio de *cooperación* entre los poderes públicos y las confesiones religiosas, y en concreto, la Iglesia Católica. Y es que, en efecto, el a. 16,3 de la Constitución, inmediatamente después de declarar la no confesionalidad, añade que «los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones».

Acabamos de hacer referencia a este principio y a las razones que subyacen en él y, sobre todo, en la mención a la Iglesia católica. Es claro que se trata de un principio —diríamos que el principio clave— que está en la base de los Acuerdos objeto de nuestro estudio.

Quizá el principal problema que presenta dicho principio sea el de la identificación de las confesiones, que son, justamente, el otro sujeto interlocutor con el que el Estado habrá de mantener «las consiguientes relaciones de cooperación». Ninguna dificultad ofrece, a este respecto, la Iglesia católica, confesión —sociológica y jurídica— bien identificada y bien delimitada. Pero ¿y las demás confesiones? ¿Cuál es su naturaleza y cómo se identifican? Aparte de que el tema tiene mucho fondo y doctrinalmente no carece de interés —pese a que no sea ahora el momento de detenernos en su examen, lo que nos alejaría excesivamente de nuestro propósito—, acaso se resuelva en vía práctica con las disposiciones proyectadas en la futura ley orgánica sobre libertad religiosa, en la que, en su a. 7.º,1 —y en concordancia con lo prescrito en la Constitución—, se establece que

39. Cfr. A. BERNARDEZ CANTÓN, *Elementos de Derecho eclesiástico español*, cit., pp. 773 s.

«el Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, podrá establecer Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España».

Quiere ello decir que —independientemente de la noción de confesión religiosa, que, aparte las demás referencias hechas en el propio texto normativo proyectado⁴⁰, deberá, a nuestro juicio, decantarse y precisarse mejor por parte de la doctrina—, independientemente de esta noción, decimos, el proyecto de ley resuelve en el terreno práctico el tema, exigiendo la inscripción de la confesión en el correspondiente Registro del Ministerio de Justicia⁴¹, como requisito previo e ineludible para poder establecer relaciones de cooperación. Cuestión distinta será la naturaleza jurídica de estos «Acuerdos o Convenios de cooperación», de que habla el a. 7.º, 1 del citado proyecto de ley orgánica sobre libertad religiosa. Dada la carencia, en principio, de personalidad internacional de las demás confesiones, distintas de la católica, se hace particularmente dificultosa la precisa fijación de hasta dónde alcanza el nivel de bilateralidad; lo cual puede llevar a una problemática análoga a la que —como es bien sabido— ha apasionado a la doctrina italiana⁴², pese a la inexistencia en la práctica de ni un solo acuerdo de esta índole en aquel país⁴³.

40. Vid., por ejemplo, a. 2.º, 2 y a. 3.º, 2.

41. «El Estado reconoce personalidad jurídica a las comunidades religiosas y a sus federaciones una vez inscritas en el correspondiente Registro público que se crea en el Ministerio de Justicia» (a. 5.º, 1).

42. En esta materia resulta fundamental, a nuestro juicio, el trabajo de P. GISMONDI, *L'autonomia delle confessioni acatoliche*, en «Il Foro italiano», 85 (1962), parte quarta, cols. 97 ss. Vid. el reciente volumen de AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive* (a cura de C. MIRABELLI), Milano, 1978; también P. M.ª PEDROSO, *Las «intese» como fórmula de relación del Estado italiano con las confesiones acatólicas*, Pamplona, 1979 (tesis doctoral, pro manuscripto).

43. Verdaderamente gráficas —y no exentas de fino humor— son, en este sentido, unas recientes palabras de Finocchiaro: «...è chiara sesanzione di tutti che la dottrina italiana si sia venuta a trovare, nei confronti delle intese, nella stessa posizione in cui Don Chisciotte si trovava nei confronti di Dulcinea: non l'aveva mai vista, ma se ne era innamorato. Aveva idealizzato una donna, l'aveva concepita in un certo modo e pensava a quella donna mai incontrata.

La dottrina italiana si è innamorata delle intese, sebbene queste intese non siano mai esistite, quindi ha lavorato in una situazione di discrasia tra la realtà effettuale dell'ordinamento e ciò che la stessa dottrina pensava...» (F. FINOCCHIARO, *Le intese nel pensiero dei giuristi italiani*, en «Le intese tra Stato e confessioni religiose...», cit., p. 15).

3. *Consideración sintética.*

Hasta aquí —y en resumen—, el examen de los principios informadores que, a nuestro juicio, están en la base de los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado Español. Principios que —a efectos expositivos— hemos clasificado en estos cuatro; y que, como hemos tenido ocasión de comprobar, coinciden, como es lógico, con los principios constitucionales de nuestro Derecho eclesiástico.

Quedamos, pues —y con ello respondemos a los dos interrogantes inicialmente formulados—, en que hay unos principios que informan los Acuerdos —recuérdense los preceptos contenidos en éstos en los que hay una remisión a tales principios para proceder a su correcta interpretación—; y quedamos también en que estos principios son comunes a todos los Acuerdos: el examen de los preámbulos y la referencia a nuestra Constitución así nos lo ha confirmado.

Podemos, por ello, concluir que, por este capítulo, hay una estrecha conexión entre todos y cada uno de los Acuerdos; hay una trabazón entre ellos; no son piezas por completo aisladas y deslabazadas entre sí. Lo cual nos viene a indicar que es posible considerarlos armónicamente unidos, sistemáticamente enlazados; o, lo que es lo mismo, no resulta desproporcionado o inadecuado contemplarlos como un todo armónico, como un cuerpo normativo unitario.

B) *Conexiones internas entre los Acuerdos.*

Pero también por otro capítulo distinto podemos llegar a esta misma conclusión. Es el que apuntamos antes relativo a las conexiones internas entre los Acuerdos y, más concretamente aún, a las referencias y remisiones expresas al primero de todos: al de 1976.

Bastarán, quizá, algunos ejemplos para confirmar este aspecto.

En primer lugar, en los preámbulos de los Acuerdos del 79, se hace alusión directa y casi siempre explícita al compromiso de revisar el Concordato de 1953, adquirido por la Santa Sede y el Gobierno español precisamente en el Acuerdo del 76. Particularmente significativa es, en esta línea, la expresión empleada en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales, en el que se habla de proseguir «la revisión de los textos concordatarios en el espíritu del acuerdo de 28 de julio de 1976». Pero también en los demás Acuerdos se emplean locuciones similares ⁴⁴.

44. En el Acuerdo jurídico se habla de proseguir «la revisión del Concordato vigente entre las dos partes, comenzada con el acuerdo firmado el 28 de julio de

En segundo término, es preciso reconocer que difícilmente se entenderían las referencias a cuestiones concretas o el preciso alcance de la regulación normativa contenida en algunos Acuerdos si no es poniéndolos en inmediata conexión con otros. Dicho con otras palabras, se hace necesario, en general, tener a la vista el conjunto de los Acuerdos para deducir con facilidad y prontitud el sentido preciso y determinado de no pocas de sus disposiciones. De especial importancia es, en este aspecto, el llamado Acuerdo jurídico, que, debido al carácter general de alguno de sus preceptos, cumple el papel de delimitar con mayor precisión técnica el sentido de las normas de otros Acuerdos. Piénsese, por ejemplo, en el a. IV del Acuerdo sobre asuntos económicos —en el que se regulan las exenciones tributarias a la Santa Sede, Conferencia episcopal, diócesis, parroquias y otras circunscripciones territoriales, órdenes y congregaciones religiosas, institutos de vida consagrada y sus provincias y sus casas— y habrá que reconocer la utilidad de tener a la vista la correspondiente normativa de estas entidades en el a. I del Acuerdo jurídico. Piénsese también en el a. III, b) del Acuerdo sobre asuntos económicos —relativo a exención del impuesto sobre la renta de «la actividad de enseñanza en seminarios diocesanos y religiosos, así como de las disciplinas eclesiásticas en Universidades de la Iglesia»— y se observará la necesaria conexión con los aa. VIII y XI —relativos a Seminarios y Universidades eclesiásticas— del Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales. Y, en fin, los ejemplos podrían multiplicarse, pero no parece necesario insistir más en ello ⁴⁵.

Por último —y aparte los preámbulos—, hay una referencia expresa al Acuerdo del 76. Es el caso del a. III del Acuerdo sobre la asistencia religiosa a las fuerzas armadas y servicio militar de clérigos y religiosos, que recoge textualmente el a. I,3 del Acuerdo del 76 para el nombramiento del Vicario general castrense.

Todo ello nos indica, una vez más, que los Acuerdos forman un complejo unitario y que hay una interna trabazón entre ellos.

1976...». En el relativo a asistencia religiosa a las fuerzas armadas y servicio militar de clérigos y religiosos se dice que estos dos temas «constituyen capítulos específicos entre las materias que deben regularse dentro del compromiso adquirido por la Santa Sede y el Estado español de revisar el Concordato de 1953». Y en el de asuntos económicos se menciona su «especial importancia al tratar de sustituir por nuevos acuerdos el Concordato de 1953».

45. Pueden compararse, en este sentido, y establecer la relación existente entre ellos, los siguientes artículos, entre otros: AE a. I y AJ I, 1 y 2; EAC a. VII y AJ I, 3; AE Protocolo adicional n. 3 y AJ I, 3; AE a. IV, 1, A, 4 y EAC aa. VIII y XI; etc.

C) *El valor del Preámbulo del Acuerdo de 1976.*

Cuestión que viene confirmada también por el hecho de que el Preámbulo del Acuerdo de 1976 —como ya apuntamos en su momento— sirve para introducir no sólo el articulado de dicho Acuerdo, sino también los demás, puesto que en él se dejan sentados los principios de marco doctrinal que dan razón de los otros textos normativos y que facilitan su adecuada y correcta interpretación.

Puede decirse, por ello, que es un preámbulo al conjunto, en el que —aparte las consideraciones de índole sociológica— se subrayan con particular énfasis las enseñanzas del Vaticano II sobre las relaciones entre comunidad política e Iglesia —«mutua independencia»; «sana colaboración»; «libertad de la Iglesia»— y sobre «la libertad religiosa como derecho de la persona humana», enseñanzas que deben estar en la base de la revisión concordataria⁴⁶.

Sobre la importancia de este preámbulo ya llamó la atención, en su momento, De Echeverría⁴⁷, como tuvimos ocasión de señalar anteriormente, pese a que todavía no se habían firmado los cuatro Acuerdos siguientes. Y otro autor, que ha defendido con frecuencia la tesis de la revisión concordataria a través de acuerdos parciales, basando sus argumentaciones en razones de realismo⁴⁸, subrayaba también el

46. Con todo, esto no quiere decir, a nuestro juicio, que se haya producido, sin más, una especie de recepción directa de la doctrina del Vaticano II en el ordenamiento jurídico español a la hora de proceder a la revisión concordataria. Nos parece que, en este punto —y desde una perspectiva técnica—, es preciso matizar. Es indudable que una de las partes contratantes —la Santa Sede— ha tenido presente, de manera inmediata, el conjunto de principios eclesiológicos y, en general, el modo de concebir las relaciones Iglesia-Mundo, que se desprende del Concilio Vaticano II, en esta revisión concordataria. Pero, en el caso de la otra parte contratante —el Estado español—, sucede que los principios constitucionales —y en el Acuerdo de 1976, como tuvimos ocasión de señalar, ya hay un preludio de tales principios— han sentado las adecuadas bases del Derecho eclesiástico español, al subrayar la tutela de los derechos fundamentales —y entre ellos, el de libertad religiosa—; al establecer como reglas de interpretación la Declaración Universal de derechos humanos y los tratados y acuerdos internacionales; al regular con todo género de garantías el valor de los pactos internacionales, con lo que se consolida la bilateralidad y se afirman las relaciones entre Iglesia y Estado desde la perspectiva institucional; etc. Todo ello significa, en fin, que son los principios constitucionales los que, por parte del Estado, han desempeñado el fundamental papel en la revisión concordataria en el marco de una visión global del Derecho eclesiástico español.

47. Vid. *supra* nota 19.

48. Vid. C. CORRAL, *El Concordato español ante los concordatos vigentes*, en J.G.M. CARVAJAL-C. CORRAL, *Relaciones de la Iglesia y el Estado (ad usum privatum)*, Madrid, 1976, pp. 274 s.; ID., *El sistema religioso político español*, en el

valor del preámbulo del Acuerdo desde la perspectiva de la proclamación de los principios generales que están en la base de la revisión⁴⁹.

Y ya después de la firma de los Acuerdos de 1979, Mons. Rouco Varela, tras exponer las concepciones jurídicas básicas que, a su juicio, los inspiran y tras observar que «no se trata de un único instrumento jurídico, sino de cuatro»⁵⁰, reconoce que «sin embargo, unidos al convenio firmado el 28 de julio de 1976, sustituyen en su totalidad al Concordato de 1953 y ofrecen el nuevo marco regulador de todo el conjunto de materias implicadas en las relaciones de la Iglesia con el Estado»⁵¹.

En suma, a la cuestión inicialmente planteada, relativa al aspecto formal y a la naturaleza de estos Acuerdos, podemos responder que —tanto por la identidad de sus principios informadores, como por las conexiones internas entre ellos, como por el valor programático e introductorio general del Preámbulo del 76— forman un único cuerpo normativo; o lo que es igual, un Concordato⁵².

Lo cual viene a confirmar la tesis de aquellos autores que —dejando aparte razones políticas⁵³— han venido sosteniendo la indudable

mismo volumen, pp. 230 s.; ID., *La vía española de los convenios específicos*, en «Estudios eclesiásticos», n.º 201 (1977), pp. 165 ss.

49. Cfr. C. CORRAL, *La vía española de los convenios...*, cit., p. 172.

50. Mons. A. ROUCO VARELA, *Acuerdos Santa Sede-Estado español*, entrevista publicada en «Palabra», n.º 162 (1979), p. 12.

51. Ibid.

52. El único argumento que, a nuestro juicio, se podría oponer a la tesis aquí mantenida sería el derivado del posible hecho de que las Cámaras legislativas hubiesen autorizado la ratificación de unos Acuerdos y no de otros. ¿Qué habría ocurrido en tal supuesto? Sencillamente, que el Concordato habría quedado derogado sólo en los puntos acogidos en los Acuerdos, mientras que habrían seguido vigentes los artículos no derogados del Concordato, si bien se hubiera hecho necesaria una rápida revisión de aquellos preceptos concordatarios no derogados que estuvieran en contradicción con la Constitución. En todo caso, en este supuesto nos habríamos encontrado con que se habría procedido a una efectiva revisión del Concordato mediante acuerdos específicos o parciales (contemplan sólo una parte del Concordato y reforman sólo una parte de este texto normativo). Y, en definitiva, el régimen de relaciones Iglesia-Estado en España habría quedado enmarcado por estas dos coordenadas: Acuerdos parciales, de un lado, y artículos no derogados del Concordato, de otro.

En cambio, al haberse ratificado los cuatro Acuerdos, el Concordato de 1953 queda derogado por completo y, en su lugar, comienza a estar vigente un cuerpo unitario, integrado por cinco Acuerdos, cuya diferencia con los distintos capítulos de un mismo texto normativo es difícil de apreciar. La función derogatoria del Concordato cumple también un papel unificador de los Acuerdos. Estamos, pues, ante un nuevo Concordato o, si se prefiere, ante un nuevo sistema concordatario español.

53. Vid. la reciente monografía que contempla estos problemas de J. CALVO, *Concordato y acuerdos parciales: Política y Derecho*, Pamplona, 1977.

necesidad de revisar el Concordato, pero sin tener que recurrir, por ello, a una técnica —la de los acuerdos parciales—, cuya distinción última con el concordato no acaba de captarse. Tesis que, con gráficas palabras, resumió Bernárdez, añadiendo unos certeros apuntes críticos, que compartimos plenamente: «no se comprende —escribe— el entusiasmo que despierta esta solución (la de acuerdos parciales), toda vez que substancialmente no hay diferencia entre un texto único o varios textos; un artículo de un concordato es tan modificable como un acuerdo parcial y, por otra parte, no son tan fácilmente deslindables unas cuestiones de otras en el contexto de las relaciones globales entre un Estado y la Iglesia. Por lo demás, la solución no tiene otra originalidad que la de su denominación: el propio sistema concordatario español nació a través de una serie de acuerdos provisionales; con la particularidad de que una solución técnica de este tipo más bien parece responder a situaciones de vacío normativo»⁵⁴.

D) *Contenido.*

1. *Planteamiento.*

Ya se comprende que una exposición completa del contenido de los Acuerdos desborda las pretensiones y la finalidad de este trabajo, que, como ya se dijo, no es otra sino la de ofrecer una visión panorámica inicial del conjunto de instrumentos jurídicos que enmarcan las relaciones entre la Iglesia y el Estado español en el momento presente. Otros autores se ocupan, en este mismo número de «*Ius Canonicum*», del análisis de determinados aspectos regulados en los Acuerdos y de las materias concretas que contemplan. Por nuestra parte, además, hemos tratado con mayor amplitud este tema en otro lugar, al que nos permitimos remitir al lector interesado⁵⁵.

Para nuestro propósito actual parece suficiente con facilitar la

54. *Elementos de Derecho eclesiástico español*, cit., p. 772.

Por su parte, Mons. Rouco Varela, pese a insistir en que esta «parcelación jurídica» en distintos instrumentos bilaterales tiene la ventaja de «su más fácil y flexible reformabilidad» (*Acuerdos...*, cit., p. 12), reconoce que «la novedad de la nueva fórmula —precisamente desde el punto de vista que los juristas llaman 'formal'— es relativa. Tanto el Concordato como los convenios actuales son cualitativamente hablando la misma cosa: un instrumento jurídico bilateral cuya autenticidad y fundamentos no descansan últimamente en la voluntad y los derechos de las partes que los han suscrito, sino en las reglas del derecho internacional y en su fuerza vinculadora» (*ibid.*, p. 12).

55. Vid. J. FORNÉS, *El nuevo sistema concordatario español...*, cit., ap. III.

aludida visión de conjunto de la materia tratada en los Acuerdos, de una parte; y, de otra, con seleccionar algunos temas generales de particular interés por su incidencia en el enfoque global del actual cuerpo normativo pactado entre la Santa Sede y el Estado español.

Para atender al primer objetivo, nos hemos permitido elaborar una tabla de relaciones entre el Concordato de 1953 y los nuevos Acuerdos, que se incluye como Apéndice al final de este estudio. Se sigue allí el orden del articulado concordatario de 1953 y se refleja a continuación el contenido de cada uno de sus preceptos, para indicar después la norma concreta del Acuerdo que lo deroga y la nueva regulación, en su caso, de la materia⁵⁶. El atento examen de este cuadro, aparte de facilitar el conocimiento del contenido de los Acuerdos —con las correspondientes referencias a la reducción, en su caso, de materia concordada y con las indicaciones precisas de los preceptos actuales que sustituyen a los del Concordato—, pone de relieve, ya a primera vista, lo que hasta ahora hemos subrayado: que el texto concordatario de 1953 ha sido sustituido en su totalidad por otros textos, ciertamente inspirados en unos principios distintos a los que estuvieron en la base del anterior Concordato y ciertamente, también, estructurados en instrumentos jurídicos separados, pero, a la postre, perfectamente reducibles a la unidad; entre otras razones —las ya expuestas—, por esa función derogatoria del Concordato que, de alguna manera, unifica también el conjunto disperso de los Acuerdos y que fuerza a examinarlos habitualmente no de un modo fragmentario y aislado —lo que conlleva un riesgo de parcialidad—, sino en su armónica conjunción.

Para atender al segundo objetivo, bastará, quizá, con seleccionar dos temas, por lo demás, íntimamente conectados entre sí: la posición jurídica de la Iglesia católica y el valor del Derecho canónico, según los nuevos Acuerdos.

2. *La posición jurídica de la Iglesia.*

Por de pronto, se reconoce a la Iglesia católica su autonomía organizativa, pero no sobre la base del principio de confesionalidad y de la recepción de la construcción técnica propia del Derecho público eclesiástico de la «sociedad jurídica perfecta» —tal y como se regulaba en el a. I y en el II,1 del Concordato—, sino sobre la base de su consideración como comunidad religiosa, que, a tenor del a. 16,1 de la Constitución, tiene garantizada su libertad «sin más limitación, en sus

56. Vid. Apéndice incluido al final de este estudio.

manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley».

Claro está que este planteamiento conduce de inmediato a un interrogante: este reconocimiento de la confesión religiosa católica ¿lleva consigo el reconocimiento de la Iglesia católica como institución, como corporación institucional provista de soberanía originaria⁵⁷ o, en una palabra —y empleando la caracterización habitual en la doctrina canónica y eclesiasticista—, como ordenamiento jurídico primario? O, por el contrario, ¿simplemente se le reconoce la caracterización de comunidad capaz de ser sujeto del derecho de libertad religiosa?

Recientemente se ha dicho que «en los convenios que se acaban de firmar (...), la Iglesia es considerada jurídicamente como una institución pública, es decir, con un ámbito de presencia y acción en la sociedad que no se reduce a las relaciones privadas de las personas y los grupos, sino que se extiende también al campo de las relaciones sociales, propiamente tales»⁵⁸. A primera vista, tal afirmación podría conducir tanto a soluciones de tipo monista —como, por ejemplo, las propias del Derecho alemán, que, como es sabido, recurre a la figura de las corporaciones de Derecho público⁵⁹—, como a la solución, que, a nuestro juicio, refleja y traduce más claramente el dualismo, de la consideración de la Iglesia católica como ordenamiento jurídico primario. No está en el ánimo del autor, sin duda, insinuar una solución del primer género; entre otras razones, porque así se deduce del contexto de todo su comentario, de una parte; y, de otra, porque lógicamente se expresa en los términos propios de una entrevista de altura, pero no dirigida a especialistas y, por consiguiente, sin las matizaciones y precisiones técnicas que sólo son necesarias en un ulterior momento y en la sede científica apropiada. Matizaciones y precisiones que, en todo caso, deben servir para indicar si la consideración de la Iglesia

57. Para una síntesis relativa a estas nociones, que, en su mayor parte, sigue siendo aún plenamente válida, vid. V. DEL GIUDICE, *Nociones de Derecho canónico*, trad. y notas de P. Lombardía, Pamplona, 1955, pp. 43 s. y pp. 340-344. Muy recientemente se ha comentado el tema de la personalidad jurídica de la Iglesia católica en el ordenamiento español, en relación con los Acuerdos, en unas breves, pero, a nuestro juicio, atinadas observaciones. Vid., en efecto, la «Nota adicional» a su ponencia a la XVI Semana de Derecho canónico de A. PRIETO PRIETO, *La personalidad jurídica de la Iglesia*, en «El hecho religioso en la nueva Constitución española», Salamanca, 1979, pp. 104-106.

58. Mons. A. ROUCO VARELA, *Acuerdos...*, cit., p. 12.

59. Una síntesis de Derecho comparado de los distintos tipos normativos estatales en su tratamiento del factor religioso, puede verse en C. CORRAL, *El régimen de la Iglesia en España sin Concordato ni convenios: análisis y valoración*, en «La Iglesia en España sin Concordato...», cit., pp. 55-60.

como «institución pública» equivale o no a su configuración como ordenamiento jurídico primario, con todas sus consecuencias, esto es, como corporación pública provista de auténtica soberanía originaria.

Y, en este punto, el Acuerdo jurídico es algo impreciso y contradictorio, de modo que no se deduce con exactitud cuál es la figura jurídica de la Iglesia, como institución, desde la perspectiva estatal y cuál es el valor de su Derecho. Y ello porque, junto a solemnes afirmaciones según las cuales «el Estado español reconoce a la Iglesia católica el derecho de ejercer su misión apostólica y le garantiza el libre y público ejercicio de las actividades que le son propias y en especial las de culto, jurisdicción y magisterio»⁶⁰; o «la Iglesia puede organizarse libremente»⁶¹; junto a solemnes afirmaciones de este tipo —decimos—, encontramos: a) que —en contraste con el Concordato de 1953— no se ha hecho mención expresa de la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede; b) que el Derecho canónico es considerado, en alguna ocasión, como simple Derecho estatutario⁶²; y c) que, en la regulación de la materia matrimonial, la jurisdicción eclesiástica —y, más en concreto, la función judicial—, pese a su plena independencia y a su posibilidad de «libre y público ejercicio»⁶³, reconocidas solemnemente en el a. I,1, queda fuertemente limitada, puesto que sus resoluciones y sentencias sólo «tendrán eficacia en el orden civil si se declaran ajustadas al Derecho del Estado en resolución dictada por el tribunal civil competente»⁶⁴.

Detengamos un momento nuestra atención en el primer aspecto mencionado: la omisión del reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede.

Como es sabido, tal reconocimiento se recogía expresamente en el a. III,1 del Concordato. En cambio ahora no se hace mención alguna de este punto. Lo cual suscita de inmediato dos cuestiones: 1.^a) ¿Cuál es la razón que subyace a esa omisión? ¿Por qué no se ha recogido expresamente ese reconocimiento? 2.^a) ¿Quiere decir que tal omisión implica necesariamente la negación de la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede por el ordenamiento jurídico español?

1.^a) Respecto a la primera cuestión, habremos de confesar que desconocemos la razón última que ha llevado a las partes negociadoras del Acuerdo a adoptar esta decisión. Por tanto, sólo podremos apuntar

60. AJ a. I, 1.

61. AJ a. I, 2.

62. Vid., en este sentido, AJ a. I, 4.

63. AJ a. I, 1.

64. AJ a. VI, 2.

alguna conjetura. Y, en esta línea, pensamos que, a poco que se conozca la evolución del Derecho eclesiástico del Estado en estos últimos años, es posible aventurar que el hecho de no recoger expresamente la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede en un instrumento jurídico específico, como se pretende configurar a este tipo de Acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas, puede estar en conexión con el deseo, por parte de la organización estatal, de facilitar el camino para poder llegar a firmar acuerdos similares —piénsese en las *intese*, estudiadas por la doctrina italiana⁶⁵— con otras confesiones religiosas, distintas de la Iglesia católica, aunque éstas no sean, claramente, sujetos de Derecho internacional. Habría, pues, en el fondo, una tendencia a la consideración de unos y otros acuerdos bajo un mismo prisma: aparentemente serían muy similares en el aspecto técnico y formal; aunque, a la verdad, se hace muy difícil —por no decir, imposible— aceptar este planteamiento, ya que es muy distinto operar desde la perspectiva de la bilateralidad —para lo que se hace imprescindible la calificación de ambas partes como sujetos de Derecho internacional— que desde la perspectiva de la regulación unilateral, aunque se tenga en cuenta el parecer, o los deseos de la confesión religiosa determinada y la relación de cooperación llegue a plasmarse, formalmente, en un convenio, acuerdo o pacto que, al fin y al cabo, no pasará de ser un instrumento de Derecho interno.

En todo caso, es lo cierto que, en el Derecho español, y por virtud de la mención expresa de la Iglesia católica en el a. 16,3 de la Constitución, ésta vendría a ser como un paradigma respecto a «las demás confesiones» —a las que, genéricamente, se alude en el mismo precepto constitucional— a la hora de concretar y formalizar institucionalmente «las consiguientes relaciones de cooperación»⁶⁶.

2.ª) En cuanto al segundo interrogante planteado, esto es, si la omisión de la referencia expresa a la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede conlleva necesariamente su negación por parte del ordenamiento español, es claro que debe ser respondido negativamente. Es decir, la no mención no significa, sin más, el no reconocimiento de la subjetividad jurídica internacional. Por el contrario, ésta ha quedado reconocida implícitamente por el hecho de firmar unos Acuerdos, con unos requisitos de solemnidad idénticos a los del

65. Vid. *supra* notas 42 y 43.

66. Artículo 16,3 de la Constitución. Se trata, por lo demás, de una idea que hemos tenido ocasión de escuchar con frecuencia —como tantas otras relativas a estos temas, que agradecemos de veras— al Prof. Lombardía en su magisterio oral, y que nos parece muy sugerente y con fecundas posibilidades.

Concordato, al que, por otra parte, derogan. La exigencia de autorización para ratificar por parte de las Cortes y los demás requisitos vienen a indicar que el procedimiento seguido es el previsto en el capítulo tercero del título tercero de la Constitución para los Tratados internacionales⁶⁷. Lo cual indica que el modo de acordar implica ese reconocimiento de la Santa Sede como sujeto de Derecho internacional.

Por lo demás, ésta es, como se sabe, la práctica habitual en los tratados internacionales, en los que las partes firmantes no suelen hacer mención expresa del reconocimiento mutuo como sujetos de Derecho internacional.

3. *El valor del Derecho canónico.*

Conviene que nos detengamos brevemente en el otro tema apuntado: el valor del Derecho canónico. ¿Hay, en los Acuerdos, un efectivo reconocimiento de este Derecho?

Por de pronto, puede decirse que, del examen de los textos acordados, se deduce un reconocimiento del ordenamiento jurídico-canónico con plena validez y eficacia en su propio ámbito. ¿Qué otra cosa puede querer decir si no el precepto ya recordado, según el cual «el Estado español reconoce a la Iglesia católica el derecho de ejercer su misión apostólica y le garantiza el libre y público ejercicio de las actividades que le son propias y en especial las de culto, jurisdicción y magisterio»?⁶⁸. Es claro que, dentro de esas «actividades» están las de jurisdicción —expresamente mencionadas—; están, en otras palabras, las actividades propiamente jurídicas. El Estado reconoce, por tanto, que la autoridad eclesiástica, en el ámbito propio de su competencia, puede dictar normas jurídicas, de distinto rango y nivel; puede —a través de los órganos competentes— resolver conflictos en el ejercicio de su función judicial; puede imponer sanciones; puede llevar a cabo actos de gobierno y administración de variada naturaleza; y puede, en fin, conocer y regular jurídicamente la actividad negocial de los fieles, por la que éstos, por ejemplo, se asocian con objeto de promover y alcanzar determinados fines de carácter espiritual.

El Estado reconoce todo esto, reconociendo, por consiguiente, la plena autonomía de la Iglesia en su propio y específico ámbito y considerando, en suma, a su Derecho —el Derecho canónico— como ordenamiento jurídico independiente y soberano, esto es, como ordenamiento jurídico primario.

67. Vid., en concreto, a. 94 de la Constitución.

68. AJ a. I, 1.

Cuestión que se confirma cuando se señala, por ejemplo, que «la Iglesia puede organizarse libremente»⁶⁹; que «puede crear, modificar o suprimir diócesis, parroquias y otras circunscripciones territoriales...»⁷⁰; que puede «erigir, aprobar y suprimir órdenes, congregaciones religiosas, otros institutos de vida consagrada y otras instituciones y entidades eclesiásticas»⁷¹; o cuando —reproduciendo casi literalmente el a. II,2 del Concordato de 1953— se reconoce que «la Santa Sede podrá promulgar y publicar libremente cualquier disposición referente al gobierno de la Iglesia y comunicar sin impedimento con los prelados, el clero y los fieles, así como ellos podrán hacerlo con la Santa Sede. Los ordinarios y las otras autoridades eclesiásticas gozarán de la mismas facultades respecto del clero y de sus fieles»⁷².

Problema distinto es, sin embargo, el de la eficacia en el ámbito civil de las normas canónicas; es decir, la relevancia del Derecho canónico en el ámbito civil. Y en este punto hay que subrayar que, en principio, la normativa canónica no tiene valor en el Derecho del Estado —cada ordenamiento permanece en la esfera de su propia competencia—, a no ser que se produzca el mecanismo de la remisión o el Derecho canónico actúe como presupuesto⁷³. Y es claro que —en contraste con el régimen concordatario de 1953⁷⁴— ahora existen muchas menos remisiones al Derecho canónico, contrapesadas, en cambio, con un crecimiento de las remisiones al Derecho común.

Encontramos ejemplos de remisiones al Derecho canónico en el a. I del Acuerdo jurídico, al tratar de la personalidad jurídica civil de diócesis, parroquias y otras circunscripciones territoriales⁷⁵; o al regular lo concerniente a la capacidad de obrar de órdenes, congregaciones religiosas, etc., si bien «la legislación canónica (...) actuará en este caso como derecho estatutario»⁷⁶; en el a. V, 3 del Acuerdo sobre asistencia religiosa a las fuerzas armadas y servicio militar de clérigos y

69. AJ a. I, 2.

70. Ibid.

71. Ibid.

72. AJ a. II.

73. Para estas nociones, vid. A. BERNÁRDEZ, *Estudio preliminar* en su volumen «Legislación eclesiástica del Estado (1938-1964)», Madrid, 1965, pp. XXXII-XXXVII; ID., *Problemas generales del Derecho eclesiástico del Estado*, en el volumen «El fenómeno religioso en España (aspectos jurídico-políticos)», Madrid, 1972, pp. 45-51; L. DE LUCA, *Rilevanza dell'ordinamento canonico nel diritto italiano*, Padova, 1943; P. A. D'AVACK, *Trattato di Diritto ecclesiastico italiano. Parte Generale*, seconda edizione integralmente rinnovata e aggiornata, Milano, 1978, pp. 165-180.

74. Vid., por ejemplo, los aa. I, IV, V, XIV, XV, XVI, XVIII; XXXV, etc. del Concordato.

75. Vid. AJ a. I, 2.

76. AJ a. I, 4.

religiosos; etc. Se produce también una remisión al regular la materia matrimonial, aunque en este punto —como ha mostrado claramente López Alarcón⁷⁷— el precepto resulta particularmente vago y confuso. Por su parte, los ejemplos en los que el Derecho Canónico actúa como presupuesto son múltiples: todos aquellos en los que aparecen nociones —diócesis, órdenes, congregaciones religiosas, institutos de vida consagrada, etc.—, cuya precisa fijación sólo puede hacerla, cabalmente, el ordenamiento jurídico-canónico.

Pero hemos dicho que, en algún momento, se apunta que la legislación canónica actúa como derecho estatutario⁷⁸. ¿Quiere ello decir que se niega al Derecho canónico su carácter de ordenamiento jurídico primario? Entendemos que no, puesto que la calificación del Derecho canónico a un determinado rango —en este caso, como Derecho estatutario— en un concreto supuesto, no implica, sin más, el no reconocimiento del Derecho de la Iglesia como ordenamiento jurídico primario. Para el Estado puede seguir teniendo este carácter y esta configuración, pero en su propio y específico ámbito. Y ello de la misma manera que el no reconocimiento de efectos civiles de determinados actos jurídicos, realizados de acuerdo con la legislación canónica, no implica, sin más, la negación de efectos jurídicos en el propio ámbito.

Bien es verdad que, aparte del reconocimiento de la Iglesia católica como corporación institucional pública, con propia autonomía e independencia, y con su específica subjetividad, pública y privada —como ya antes hemos subrayado—, es decir, como auténtico ordenamiento jurídico primario, es preciso también, a nuestro modo de ver, que se produzca el necesario reconocimiento de lo que, en general, pueden llamarse efectos civiles de actos jurídicos realizados, en principio, en el ámbito del ordenamiento jurídico de la Iglesia, cuando éstos no son sino manifestación del ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa de los ciudadanos. Tal derecho debe ser tutelado, en efecto,

77. Vid. M. LÓPEZ ALARCÓN, *El matrimonio concordatario en el actual proceso legislativo español*, en «Ius Canonicum», 35 (1978), en prensa. Ya en el régimen concordatario anterior, el autor se había ocupado en distintas ocasiones del tema, tratándolo con fino sentido jurídico. Vid., por ejemplo, ID., *La disolución del matrimonio en Derecho canónico y sus efectos civiles*, en «Anales de la Universidad de Murcia-Derecho», XXI (Curso 1962-63), pp. 175 ss.; ID., *La jurisdicción competente para conocer de las causas de separación en el matrimonio canónico*, en «Anales de la Universidad de Murcia-Derecho» (1969), pp. 165 ss.; ID., *La ejecución de sentencias en el Derecho canónico y sus aspectos civiles*, en «Revista española de Derecho Canónico», 25 (1970), pp. 281-329. Para el ordenamiento anterior, reviste también particular interés el estudio de C. DE DIEGO-LORA, *Ámbito de las jurisdicciones eclesiástica y civil en el Concordato de 1953*, en sus «Estudios de Derecho procesal canónico», I, Pamplona, 1973, pp. 217 ss.

78. Vid. AJ a. I, 4.

no sólo en vía teórica, formal, de solemnes declaraciones constitucionales o bilaterales, sino también en la vida real, esto es, en sus propios efectos, en su contenido. De este modo, el derecho de libertad religiosa no será sólo un principio declarado, formal y solemnemente, sino un derecho verdaderamente operativo, con contenido sustancial, cuya protección y tutela real por parte del ordenamiento estatal —piénsese, por ejemplo, en el matrimonio⁷⁹— no se ve que pueda tener otro camino sino el del respeto al ordenamiento jurídico de la confesión religiosa —en este caso de la Iglesia católica—, con todas sus consecuencias, y con la cláusula límite del justo orden público; y, por tan-

79. A este respecto, en comentario al a. VI AJ, se ha escrito muy recientemente: «A mi juicio, resulta incoherente y absurdo que, por un lado, se reconozcan efectos civiles al matrimonio canónico y, por otro, se pongan trabas insalvables a la ejecutividad de las sentencias canónicas de nulidad. El régimen jurídico del matrimonio canónico, recibido por el Estado en cuanto a su eficacia civil, tiene un alcance que trasciende a la mera celebración, pues comprende su estructura jurídica plena tal como la regula la legislación canónica, incluidos los impedimentos, defectos y vicios que pudieran obstar a la válida constitución del vínculo. Si el Estado otorga efectos civiles a los matrimonios canónicos válidamente constituidos, igualmente debe negarlos a los matrimonios que no llegaron a nacer, que no se constituyeron válidamente. La cuestión de la operatividad de los efectos civiles hay que llevarla al momento mismo constitutivo del matrimonio, en su doble vertiente de matrimonio válido o nulo, el primero que los produce y el segundo que carecerá de ellos. Por lo tanto, no puede separarse la normalidad del matrimonio de su patología y el ordenamiento jurídico de la normalidad es el que ha de regir las situaciones anómalas. El principio de libertad religiosa, reconocido por el art. 16 de la Constitución, confirma la unidad jurisdiccional que vengo defendiendo, pues, aceptada por el Estado la eficacia civil del matrimonio canónico, atentaría contra la libertad de la Iglesia y contra la libertad de conciencia someter a un sucesivo y riguroso juicio civil las sentencias canónicas de nulidad mediante un instrumento regalista más refinado que los empleados en la época dorada del absolutismo» (M. LÓPEZ ALARCÓN, *El matrimonio concordatario...*, cit., ap. II, B, b, c', en prensa). Vid. observaciones similares en R. NAVARRO VALLS, *El sistema matrimonial español y la Constitución de 1978*, en «El hecho religioso en la nueva Constitución española», Salamanca, 1979, pp. 148 s. Por su parte, en la doctrina italiana —cuestión que recuerda también el primer autor citado—, se ha puesto de relieve este mismo problema, con ocasión de la revisión concordataria. Y así Troccoli ha subrayado: «Orbene se al cittadino è riconosciuta la libertà di scelta del regime matrimoniale, come esercizio concreto delle sue opzioni, e quindi in definitiva della sua libertà di coscienza, corollario indefettibile di questo postulato è che queste scelte debbano essere concretamente garantite. In tal modo si attuano, attraverso la normativa concordata in materia religiosa, tutti i principi dell'ordinamento costituzionale, ed in particolare si permette all'art. 7 Cost. di produrre diritto.

Il riconoscimento, da parte dello Stato, di una pluralità di scelte per la formazione del vincolo, e delle conseguenti responsabilità, in materia matrimoniale è in perfetta armonia con il principio personalista, con il principio pluralista, con il principio di uguaglianza, con il principio democratico nonché con il principio

to, con el reconocimiento y tutela de los efectos propios en el ámbito del ordenamiento estatal.

En resumen, la posición jurídica de la Iglesia y el valor de su Derecho según los Acuerdos pueden quedar configurados, a nuestro juicio, por estos tres rasgos generales: 1.º) Reconocimiento de la autonomía organizativa de la Iglesia católica. 2.º) Independencia, por consiguiente, del ordenamiento estatal. 3.º) Reconocimiento sólo de algunas normas canónicas, cuando hay remisión expresa o cuando actúa el mecanismo del presupuesto, abundando, en cambio, las remisiones al Derecho común estatal.

Tales rasgos pueden servir, en efecto, para describir, en su conjunto, la fisonomía del presente régimen convenido entre la Santa Sede y el Estado español.

III. VALORACIÓN CRÍTICA.

¿Qué balance nos deja el examen de las relaciones entre la Iglesia y el Estado español a través de los Acuerdos de 1976 y 1979?

Si se nos permite —y en aras de la brevedad—, resumiríamos nuestro punto de vista sobre estos Acuerdos haciendo notar que acusan, de una parte, algunas deficiencias técnicas; y, de otra, una cierta ambigüedad en determinadas formulaciones. Pero junto a estos datos, pensamos que ha de tenerse en cuenta también lo que supone, desde la perspectiva institucional, este conjunto de instrumentos pacticios. Y, desde esta óptica, por nuestra parte subrayaríamos estas tres notas: bilateralidad, solemnidad y unidad en la fragmentariedad.

Veamos muy brevemente cada uno de estos rasgos característicos.

1.º) En primer lugar, *ciertas deficiencias técnicas*. Los Acuerdos resultan, en no pocos aspectos, un tanto complejos en su estructura formal y en su sistemática; lo cual puede ser fruto de una cierta falta

di libertà religiosa, che viene così garantito non in maniera astratta e generica, bensì nelle forme di una concreta e puntuale tutela, scevra da odiose ingerenze statuali, di sapore giurisdizionalistico (...).

La scelta del matrimonio canonico è di per se scelta non già solo di una forma di celebrazione, bensì di un regime giuridico (...). Lo Stato quindi non attribuisce gli effetti civili all'atto di scelta, o alla celebrazione del matrimonio canonico, ma li attribuisce al matrimonio celebrato davanti al ministro del culto cattolico, disciplinato dal diritto canonico...» [L. TROCCOLI, «I principi supremi» dell'ordinamento costituzionale italiano e l'efficacia civile delle sentenze di nullità del matrimonio canonico nel progetto di riforma del Concordato, en «Il Diritto ecclesiastico», (1977), I, pp. 560 s.].

Por nuestra parte, hemos tratado el tema en J. FORNÉS, *El nuevo sistema concordatario...*, cit., ap. III, D.

de elaboración técnica. Basta recordar, por ejemplo, el interminable a.I. del Acuerdo jurídico o el Acuerdo sobre asistencia religiosa a las fuerzas armadas y servicio militar de clérigos y religiosos, particularmente llamativo en este punto.

2.º) Hemos hablado, en segundo término, de *cierta ambigüedad* en algunas de las fórmulas empleadas. Y parece oportuno recordar a este respecto el Concordato de 1953, para establecer una comparación entre su eficacia y la posible operatividad práctica de los Acuerdos actuales.

Es bien conocido que el Concordato fue criticado, muy justamente, por ser un texto retórico, declamatorio y formalista —un Concordato de tesis—, pero poco útil para resolver problemas prácticos, por su imprecisión en las soluciones técnicas de detalle. Pues bien, mucho nos tememos que algunos textos, al menos, de los Acuerdos incidan en similares defectos. La inconcreción y ambigüedad de algunas de sus formulaciones —piénsese, por ejemplo, en el importante tema de la regulación del matrimonio— no son precisamente, rasgos que ayuden a resolver problemas prácticos y reales, sino que crean inseguridad: la norma queda reducida a una declaración formal, cuyo contenido puede ser notablemente variable. Y ello, a la postre, convierte también al texto normativo en algo retórico, declamatorio y formalista.

3.º) Pero, junto a estos aspectos —que podrían considerarse negativos—, se hace necesario subrayar la importancia del conjunto de los Acuerdos desde la perspectiva institucional, esto es, desde el plano de consideración de las relaciones entre la Iglesia y el Estado español. Y, bajo este prisma, destaca, ante todo, la *bilateralidad*.

No cabe duda, en efecto, de que, de las distintas posibilidades que se ofrecían al Estado español para revisar el sistema de relaciones con la Iglesia católica —y, en concreto, para revisar el Concordato de 1953— se ha optado por la solución pacticia o bilateral; articulada, ciertamente, en distintos instrumentos jurídicos, pero, en todo caso, instrumentos bilaterales.

Nos encontramos, pues, ante el hecho de que las «relaciones de cooperación con la Iglesia Católica», de que habla el a. 16,3 de la Constitución, han quedado configuradas por vía de convenios bilaterales, reconociéndose también con ello, de hecho, la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede.

Lo cual, a nuestro entender, reviste particular interés, puesto que supone acoger las mayores garantías que ofrece el Derecho internacional, frente a las regulaciones de índole unilateral; al tiempo que se ha reconocido el carácter originario del Derecho de la Iglesia, en con-

traste con planteamientos jurídico-políticos de corte monista. Y todo ello, a nuestro juicio, constituye buena prueba del notable y armónico desarrollo de los principios democráticos en España.

4.º) Claro está que, en conexión con el rasgo anterior, se ha de hablar ahora también de la *solemnidad* que estos instrumentos diplomáticos exigen por su propia naturaleza.

Y, en este punto, hay que decir que, a nuestro juicio, tal solemnidad debe ser mantenida, pese a que ello conlleve el que no se aprecie sustancial diferencia con respecto al Concordato en lo relativo a rapidez, agilidad, flexibilidad y, en definitiva, menor formalidad, en lo concerniente al procedimiento de ratificación y consiguiente vigencia de los Acuerdos; y, en su caso, de la revisión y reforma. La solemnidad —tomado este término en su sentido de estricta técnica jurídica— constituye una garantía, defendida también, en el fondo, por los que han postulado en España la solución de los Acuerdos parciales, puesto que, si bien han hablado de mayor agilidad y flexibilidad, como características ventajosas de este tipo de acuerdos, en ningún momento han sugerido un abandono de los correspondientes requisitos formales de procedimiento. Si acaso, la agilidad deberá radicar en las negociaciones y en la rapidez en la ratificación o, en su caso, revisión de los instrumentos; pero no en prescindir de los requisitos de solemnidad.

5.º) En el examen de los Acuerdos, hemos subrayado, finalmente, el rasgo calificado de *unidad, en la fragmentariedad*.

Cierto que nos encontramos ante cinco Acuerdos distintos y separados; pero cierto también, a nuestro modo de ver, que —por la unidad de sus principios informadores; por las necesarias conexiones internas entre ellos; por el valor programático e introductorio general del Preámbulo del 76; y, en fin, por su unitaria función derogatoria del Concordato de 1953— todos los Acuerdos forman un único cuerpo normativo, fragmentado en distintos instrumentos, pero unitario.

Nos hallamos ante un nuevo sistema en el que se estructuran las relaciones entre la Iglesia y el Estado español; un sistema jurídico-formal muy similar al anterior, aunque organizado, naturalmente, sobre principios básicos y raíces fundamentales, en muy buena medida, diferentes.

De ahí que nos haya parecido apropiada la denominación como «nuevo sistema concordatario español» para caracterizar a este conjunto de Acuerdos, puesto que —dejando aparte tópicos y slogans coyunturales— puede reflejar con precisión la realidad de las cosas, al menos desde el punto de vista de estricta técnica jurídica.



APENDICE

<i>Concordato 1953</i>	<i>Contenido</i>	<i>Derogación</i>	<i>Nueva regulación de la materia</i>
a. I	Confesionalidad católica	AJ a. VIII	AJ a. I, 1 (conexión con a. 16, 3 de la Constitución de 1978)
a. II	Reconocimiento de la Iglesia como sociedad perfecta. Consecuencias	AJ a. VIII	AJ a. I, 1 y 2 y II
a. III	Personalidad jurídica de la Santa Sede y del Estado Vaticano. Embajador y Nuncio. Decano del Cuerpo Diplomático español	AJ a. VIII	No se regula
a. IV	Personalidad jurídica de las entidades eclesiásticas	AJ a. VIII	AJ a. I, 4
a. V	Días festivos	AJ a. VIII	AJ a. III
a. VI	Preces diarias de los sacerdotes por España y por el Jefe del Estado	AJ a. VIII	No se regula
a. VII	Intervención del Jefe del Estado en el nombramiento de arzobispos, obispos residenciales y coadjutores con derecho a sucesión (<i>presentación</i>): remisión al Acuerdo de 7-VI-1941	Ac. 76 a. I, 4 (también del Acuerdo de 1941)	Ac. 76 a. I, 1 y 2 Ac. 76 a. I, 3 y ARSM a. III para el nombramiento del Vicario General Castrense
a. VIII	Nombramiento del obispo prior del priorato <i>nullius</i> de las Ordenes Militares (obispo de Ciudad Real)	Ac. 76 a. I, 4 (para el párrafo 2.º: nombramiento) y AJ a. VIII para todo el artículo	No se regula (es decir, el nombramiento del obispo de Ciudad Real sigue el régimen ordinario)

Concordato 1953	Contenido	Derogación	Nueva regulación de la materia
a IX	Erección de nuevas diócesis y distribución territorial de las circunscripciones diocesanas	AJ a. VIII	AJ a. I, 2
a X	Provisión de beneficios no consistoriales: remisión al Acuerdo de 16-VII-1946	AJ a. VIII (también del Acuerdo de 1946)	No se regula
a. XI	Erección de nuevas parroquias y modificación de límites parroquiales: consecuencias económicas para el Estado	AJ a. VIII	AJ a. I, 2 para erección, organización, etc. y AE aa. I, II y otros
a. XII	Régimen de Capellanías y Fundaciones Pías: remisión a futuro Acuerdo	AJ a. VIII	No se regula
a XIII	Privilegios litúrgicos de España en la Basílica romana de Santa María la Mayor y concesión de que el idioma español sea uno de los oficiales en la Congregación de Ritos en el tratamiento de las causas de beatificación y canonización	AJ a. VIII	No se regula
a. XIV	Exención de cargos públicos, incompatibles con su estado, a clérigos y religiosos	AJ a. VIII	No se regula
a. XV	Exención del servicio militar a clérigos y religiosos. Referencia al Acuerdo de 5-VIII-1950 sobre jurisdicción castrense	ARSM a. VIII (también del Acuerdo de 1950)	ARSM aa. V, VI y Protocolo final, en relación con el a. VIII
a. XVI	Privilegio del fuero (con variadas modalidades) y <i>beneficium competentiae</i>	Ac. 76 a. II, 1	Ac. 76 a. II, 2-4
a. XVII	Protección por el Estado del uso exclusivo del hábito eclesiástico por el clero y del religioso por quienes corresponde	AJ a. VIII	No se regula
a. XVIII	Reconocimiento del derecho de la Iglesia a recabar prestaciones económicas de sus fieles	AE a. VII	AE a. 1

<i>Concor- dato 1953</i>	<i>Contenido</i>	<i>Deroga- ción</i>	<i>Nueva regulación de la materia</i>
a. XIX	Dotación económica estatal —con distintos supuestos y modalidades— a la Iglesia. Para beneficios no consistoriales y subvenciones a Seminarios y Universidades eclesiásticas: remisión a los Acuerdos de 16-VII-1946 y 8-XII-1946, respectivamente	AE a. VII (también del Acuerdo de 8-XII-1946 —Seminarios y Universidades—) y AJ a. VIII para el Acuerdo de 16-VII-1946 —beneficios no consistoriales—	AE a. II y Protocolo adicional n. 1 y EAC a. XIII
a. XX	Exenciones fiscales a favor de entidades, edificios eclesiásticos, etc.	AE a. VII	AE aa. III-V y Protocolo adicional, nn. 2 y 3
a. XXI	Ayuda del Estado —con variados supuestos— para la conservación del patrimonio artístico, documental, etc. de la Iglesia	AE a. VII	EAC a. XV
a. XXII	Reconocimiento por el Estado de inmunidad real a la Iglesia	AJ a. VIII	AJ a. I, 5 y 6
a. XXIII	Reconocimiento de plenos efectos civiles al matrimonio canónico	AJ a. VIII	AJ a. VI, 1 y Protocolo final, en relación con el a. VI, 1
a. XXIV	Reconocimiento de la competencia exclusiva de los Tribunales y Dicasterios eclesiásticos en las causas matrimoniales (nulidad y separación), en dispensa del matrimonio rato y no consumado y en el procedimiento relativo al privilegio paulino	AJ a. VIII	AJ a. VI, 2 y 3; disposición transitoria n. 2
a. XXV	Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica (Madrid) y compromiso por parte de la Santa Sede de que dos Auditores españoles formen parte de la Rota Romana	AJ a. VIII	No se regula (simplemente se subraya que «se respetarán, sin embargo, los derechos adquiridos por las personas afectadas por la derogación del a. XXV y por el correspondiente protocolo final»: AJ a. VIII)

<i>Concordato 1953</i>	<i>Contenido</i>	<i>Derogación</i>	<i>Nueva regulación de la materia</i>
a. XXVI	Garantía de ortodoxia en todos los centros docentes (estatales y no) y, en consecuencia, misión de vigilancia del ordinario en centros docentes	EAC a. XVII	EAC a. I, párr. 2.º
a. XXVII	Garantía por parte del Estado de la enseñanza de la Religión Católica en todos los centros docentes. Profesorado de Religión	EAC a. XVII	EAC aa. I, párr. 1.º; II y III (para «educación preescolar», «Enseñanza General Básica» y «Bachillerato Unificado Polivalente», y «Formación profesional»); IV (para «Escuelas universitarias de formación del profesorado»); V (para «Centros universitarios públicos»); VI, VII y Protocolo final
a. XXVIII	Enseñanza de Filosofía escolástica, Teología y Derecho canónico en Universidades estatales (n. 1). Posibilidad de que alumnos seculares cursen estudios en Universidades eclesiásticas (n. 2)	EAC a. XVII	EAC aa. V y XII
a. XXIX	Control religioso de los medios de comunicación	EAC a. XVII	EAC a. XIV
a. XXX	Independencia de los centros docentes eclesiásticos (n. 1); reconocimiento a todos los efectos y equiparación a determinados efectos de títulos en ciencias eclesiásticas (nn. 2 y 3)	EAC a. XVII	EAC aa. VIII y XI y Disposición transitoria n. 2
a. XXXI	Centros de estudios civiles organizados y dirigidos por la Iglesia	EAC a. XVII	EAC aa. IX; X; XVII, 2 y Disposición transitoria n. 1
a. XXXII	Asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas: remisión al Acuerdo de 5-VIII-1950 (a. XXXII, 1). Recomendación al Ordinario diocesano para proveer al Vicariato Castrense de sacerdotes (a. XXXII, 2)	ARSM. a. VIII (también del Acuerdo de 5-VIII-1950)	ARSM aa. I, II, IV y Anexos I y II

<i>Concordato 1953</i>	<i>Contenido</i>	<i>Derogación</i>	<i>Nueva regulación de la materia</i>
a. XXXIII	Asistencia religiosa en centros hospitalarios, penitenciarios y otros similares	AJ a. VIII	AJ a. IV
a. XXXIV	Reconocimiento y garantía de las Asociaciones de la Acción Católica y sus actividades apostólicas	AJ a. VIII	No se regula
a. XXXV	Interpretación del Concordato (n. 1). Reconocimiento del Derecho canónico vigente como Derecho supletorio en todo lo relativo a personas y cosas eclesiásticas (n. 2)	AJ a. VIII	Para el n. 1: AJ a. VII, EAC a. XVI, AE a. VI, ARSM a. VII El n. 2: no se regula
a. XXXVI	Normas sobre entrada en vigor del Concordato y sus efectos	AJ a. VIII	Cláusulas de estilo contenidas al final del Ac. 76, AJ, EAC, AE y ARSM
Protocolo final en relación con el a. I	Confesionalidad católica (remisión al a. 6 del «Fuero de los españoles» en territorio nacional y tolerancia de cultos no católicos en territorios africanos de soberanía española)	AJ a. VIII	AJ a. I, 1 (conexión con los aa. 14 y 16 de la Constitución de 1978)
Protocolo final en relación con el a. II	Apoyo del Estado a las autoridades eclesiásticas en el desenvolvimiento de su actividad	AJ a. VIII	No se regula
Protocolo final en relación con el a. XXIII	Normas registrales para reconocimiento de efectos civiles del matrimonio canónico y compromiso por parte del Estado de tener en cuenta el Derecho divino al regular el matrimonio civil	AJ a. VIII	AJ a. VI, 1 y Protocolo final en relación con el a. VI, 1
Protocolo final en relación con el a. XXV	Compromiso por parte del Estado de sostener económicamente a los dos Auditores españoles de la Rota Romana	AJ a. VIII	No se regula (Se respetarán los derechos adquiridos: AJ a. VIII)
Protocolo final en relación con el a. XXXII	Ambito de la jurisdicción cas-trense	ARSM a. VIII	ARSM Anexo I, a. II

